د. رجاء محمود شريف

د. ناجي محمد جمّال

التنمية المناطقية في ظل السياسات المالية

(1990-2010)

دار المنهل اللبناني

التنمية المناطقية
في ظل السياسات المالية

د. رجاء محمود شريف د. ناجي محمد جمّال

التنمية المناطقية
في ظل السياسات المالية
(1990–2010)

لبنان نموذجاً

دار المنهل اللبناني

التنمية المناطقية
في ظل السياسات المالية

د. رجاء محمود شريف   د. ناجي محمد جمّال

❖

الطبعة الأولى

2015م - 1436هـ

ISBN 978-9953-557-90-8

دار المنهل اللبناني

الناشر: دار المنهل اللبناني
بيروت - النويري، سنتر حمادي - ط6 - Bloc-B
هـاتـف: 631654 (01) - خليوي: 920930 (70)
بريد إلكتروني: dar-almanhal@hotmail.com
الموقع الإلكتروني: manhal-alubnani.com

التوزيع: مكتبة رأس النبع
بيروت - رأس النبع - شارع محمد الحوت
هـاتـف: 631654 (01) - 920930 (70) - تلفاكس: 633432 (01)

شكر

نتوجه بخالص الشكر...

للمجلس الوطني للبحوث العلمية، الذي بفضل دعمه، تمكنّا من إنجاز هذه الدراسة وإبرازها في هذا الكتاب.

المقدمة

ترتبط التنميه في مجتمع ما بعوامل عدة أهمها عامل التمويل إضافة إلى الأساليب والأجهزة المعتمدة بوجه عام والدور الذي يمكن أن تلعبه الإدارة السليمه للقطاعين العام والخاص للاضطلاع بهذه العملية وبوجه خاص وتحديد الإمكانيات لتغير الأوضاع والسياسات القائمة لتتمكن من التكيُّف مع الأوضاع المطلوبة لتنمية المجتمع مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل قطاع اقتصادي والدور الذي يلعبه في عملية التنمية الاقتصادية والتي تتركز بشكل أساسي على عمليات التمويل المتعددة.

يُشكل الإطار الذي تتناوله التنمية العنصر الأساسي لتحقيق الأهداف المنشودة أساساً فيها، إضافة إلى الآليات المُتبعة والعلاقة الأساسية بين السياسة المالية الموضوعة والقطاعات التي تطالها السياسة المذكورة.

فعلى الصعيد المحلي يبرز بشكل كبير الواقع الاقتصادي والإجمالي والأمني الذي شهدته بيروت كباعث رئيسي لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وبعد أن كانت بيروت وعاء تصب فيه الفوائض المالية من الدول النفطية، إضافة إلى رؤوس الأموال والخبرات المصرفية الأجنبية، شهد لبنان العديد من الحروب التي أطاحت بمختلف مقومات الحياة والنمو فيه، فكانت في البداية الحرب الأهليّة التي نشبت في منتصف السّبعينيّات من القرن الماضي، واستمرت حتى بداية التسعينيات، والتي أدت إلى تدمير البنى التحتية، وخفض الناتج القومي إلى النصف، تقريباً، والقضاء على موقع لبنان كمركز تجاري ومصرفي وسياحي وصناعي إلى حد ما في

المنطقة العربية. هذا عدا عن الاجتياح الإسرائيلي والحروب المتتالية التي شنها الكيان الصهيوني والتي زادت من خطورة وتدهور الأوضاع. وأخيراً جاء التأزم الذي شهدته ولا تزال تشهده الساحة اللبناينة إثر اغتيال الرئيس الحريري وغيره من الرموز السياسية في البلد.

أدت الأوضاع الأمنية والسياسية إلى تراجع القدرة التنافسية للاقتصاد اللبناني، والهجرة الدائمة للشباب اللبناني وللعائلات اللبنانية، إضافة إلى المشاكل الاجتماعية الناتجة عن ذلك (المخدرات، السرقات والقتل).

وضعت السياسات المالية المتعاقبة على اعتبار ان الاقتصاد اللبناني هو اقتصاد محدود الافاق، ولا يرتكز الا على بعض القطاعات الاقتصادية: قطاع السياحة وقطاع المال والمصارف واستتباعا القطاع العقاري... مما أدى إلى تغييب كل عناصر التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والى اهمال اقتصادي واجتماعي للمناطق اللبنانية في الاطراف وحصرت مفاعيل التنمية في العاصمة (بيروت الكبرى)، وإلى اهمال الريف بشكل كامل، وتراجع القطاعات الزراعية والانتاجية في جميع مجالاتها. كما انحسر وتراجع دور البلديات ومؤسسات المجتمع المدني، ودور المؤسسات الانتاجية، والتي بغالبيتها مؤسسات صغيرة، بل وصل الامر إلى اقفال غالبيتها، وتحول افراد المجتمع اللبناني إلى الهجرة بنوعيها الداخلية والخارجية:

- الداخلية: حيث نلاحظ التمركز السكاني الحاد جدا في العاصمة، وما استتبعه من مشاكل اجتماعية (سرقات، مخدرات...) ومشاكل اقتصادية (زيادة البطالة، ارتفاع اسعار العقارات بشكل مخيف...).

- الخارجية: والتي وان ساهمت على الصعيد الاقتصادي في حل جزئي لبعض فئات المجتمع اللبناني، إلا انها في المقابل ساهمت في تفاقم ازمات اجتماعية (اختلال في التوازن السكاني على المستوى الجغرافي، الطائفي، الاختلال الحاد ما بين الذكور والاناث واسستتباعا مشاكل العلاقات والزواج...)

وأدت الهجرة بشكليها الآنفي الذكر وتراجع القدرة التنافسية إلى:

- تخلف لبنان في مجال اقتصاد المعرفة، وعدم وجود سياسات تساعد على زيادة القيمة المضافة.
- عدم وجود سياسات، تهدف إلى رفع مستوى الإنتاجية للدولة، وبالتالي تحقيق مستوى من الاستقرار، مع تحديد اليات النمو على المديين المتوسط والطويل.
- عدم توافر القدرة على توليد مداخيل مرتفعة من عوامل إنتاج، بالإضافة إلى عدم تواجد مستويات عمالة مستدامة لعوامل الإنتاج، مما يؤدي إلى عدم القدرة على مواجهة المنافسة الدولية[1].
- عدم قدرة لبنان على تحسين مستوى المعيشة بصفة مستدامة للمواطنين، وعلى توفير مستوى عال من العمل والترابط الاجتماعي.
- وضع السياسات المالية (المعتمدة كبديل عن السياسات الاقتصادية)، على تطور عناصر الانتاج المحلي، وخاصة في مناطق الاطراف.

يهدف هذا الكتاب إلى عرض اشكاليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان، وذلك من خلال إبراز العلاقة ما بين السياسات المالية التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة، والتي هدفت إلى مركزة التنمية في العاصمة ومحيطها، وأهملت تنمية المناطق (الجنوب، البقاع والشمال...).

وسنحاول فيه، طرح البدائل على صعيد السياسات المالية المفترض اعتمادها بما يساهم في حل مجموع المشاكل التي يعاني منها المجتمع اللبناني وخاصة على الصعيد التنموي في المناطق اللبنانية، وطرح نمط

---

(1) (تبعا لتقرير التنافسية العالمي لعام 2010 الصادر عن المنتدى الاقتصادي الدولي).

علاقة تكاملية ما بين السياسات المالية المفترض اعتمادها، وتنمية المناطق عبر دعم دور البلديات التنموي، ودعم مؤسسات المجتمع المدني اضافة إلى تطوير انشطة المؤسسات الصغيرة في هذه المناطق، بما يساهم في خلق فرص عمل جديدة ويساعد على مواجهة العديد من المشاكل الاجتماعية... وبغية تفادي تكبّد المزيد من الخسائر وإيجاد الحلول اللازمة لتنشيط عجلة الاقتصاد ودفعها إلى الأمام أصبحت إعادة النظر الشاملة في السياسات الاقتصادية والمالية المتبعة ضرورة أساسية.

يهدف هذا الكتاب إلى إظهار إشكاليات العلاقة بشكْلَيها المُباشر وغير المُباشر الثلاثية الأبعاد ما بين:

أ - المشاكل الاجتماعية التي يعاني منها المجتمع اللبناني واشكاليات التنمية الاقتصادية، في مناطق الأطراف في لبنان (أي في كل من محافظات الشمال والجنوب والبقاع)

ب - السياسات المالية للحكومات اللبنانية المتعاقبة منذ العام 1990 ولغاية العام 2011.

وقد عالج الفرضيات التي تتمثل بما يلي:

- ان عوامل التنمية الاقتصادية هي المحدد للسياسات المالية في لبنان، من العام 1990 لغاية العام 2011.
- الدور الايجابي للبلديات في التنمية المناطقية، ودراسة تاثير سياسة المركزية الادارية او اللامركزية على هذا الدور، ومدى لحظ هذا المعيار في تحديد السياسات المالية في لبنان.
- عدم ارتباط السياسات المالية بسياسات تنمية اقتصادية بل هي مجرد معالجات نقدية ضرائبية لمشاكل اقتصادية، وهو ما يناقض كل النظريات والمفاهيم الاقتصادية، والتي تركز على مبدأ ان مشاكل التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن معالجتها الا من خلال سياسات اقتصادية تعتمد على حاجات وقدرات البلد،

البشرية والمادية. وحيث اننا في لبنان اعتمدنا على المعالجات المالية البحتة، فبلغ حجم الدين العام أرقاما مخيفة، واصبح هاجس السياسات المالية التي تضعها الحكومات هو في كيفية مواجهة تضخم هذا الدين، وذلك على حساب كل الحاجات الاخرى.

- دعم المؤسسات الصغيرة يعتبر أحد أهم آليات دمج المرأة في النشاط الاقتصادي.

اعتمدنا الوصول إلى إيجاد وجهة جديدة للسياسات المالية تربط بينها وبين السياسات الاقتصادية بهدف التنمية المناطقية، عبر ايجاد اليات جديدة لدعم الدور البلدي في هذا المجال ودعم الانتاج المنزلي والعائلي وايضا دعم المؤسسات الصغيرة من خلال:

1 - منهج التحليل الوصفي لعرض السياسات المالية المعتمدة في لبنان، وتاثيراتها السلبيةعلى التطور الاقتصادي والاجتماعي (وتبيان أسباب التخلف الاقتصادي والاجتماعي في لبنان) اضافة إلى عرض لأهم مبادئ الحكم الصالح وعدم تطبيقها في لبنان، وخاصة التطور الهائل في حجم الدين العام، وذلك بدون أي تطور تنموي ان كان على صعيد الخدمات المباشرة الاستهلاكية أو على صعيد السياسات التنموية كدعم القطاعات الانتاجية أو التنمية المناطقية.

2 - الدراسة الميدانية والتي تهدف إلى عملية تقييم مباشر للدور البلدي في ظل هذه السياسات عبر:

أ - استبيانات خاصة للحصول على راي المعنيين من السلطتين التقريرية والتنفيذية (من البلديات ومواطنين في بلدات الاطراف) بهذه السياسات ونتائجها. وبالتالي تحليل النتائج عبر نماذج احصائية خاصة وطرح الحلول الممكنة تبعا لذلك.اضافة إلى دراسة خاصة لتحديد نسب البطالة في المناطق وقياس مدى ارتباط ذلك بالسياسات الحكومية.

ب - مقابلات مع أعضاء المجالس البلدية، بغية تحديد اقتراحاتهم للمشاكل التي يواجهونها.

وقد تم تقسيم الكتاب إلى ثلاثة أقسام:

قسم أول، حول أثر الحكم الصالح على التنمية المناطقية، ويتضمن مقاربة نظرية للتخلف والتنمية الاقتصادية، وعلاقة الحكم الصالح بالتنمية.

قسم ثاني، ويتضمن أثر السياسات المالية والدين العام على التنمية المناطقية،

قسم ثالث، ويعرض لعلاقة اللامركزية الادارية بالتنمية المناطقية، ويتضمن الدراسة الميدانية حول معوقات العمل البلدي في لبنان.

القسم الأول

أثر الحكم الصالح على التنمية المناطقية

ترتبط التنمية سواء أكانت تنمية اقتصادية أو اجتماعية أو بشرية بالحكم الرشيد أو الصالح. فكلما ارتفع مستوى الحكم الصالح كلما تحققت التنمية الاقتصادية. إذ إن الأول هو الإطار الذي يزدهر به الاقتصاد وهو الضامن لتحويل هذا النمو إلى تنمية بشرية مستدامة.

كما أن التنمية الاقتصادية تتفاعل ومدلول الدين العام، فكلما زاد الدين العام كان النمو الاقتصادي متدنياً وانخفض معدل مؤشرات التنمية الاقتصادية في ضوء تدني مستوى المعيشة وتردي الأحوال الاجتماعية والاقتصادية للدولة.

الفصل الأول

مقاربة موجزة للتخلف والتنمية الاقتصادية

لقد كانت المقاربة للتخلف في الماضي تعتمد على أساس تمثيل «التخلف» بـ «الفقر» بوجه عام، وذلك إنطلاقا من مؤشرات جزئية كالتغذية والصحة والأميّة وعدد الوفيات، أو متوسط دخل الفرد. ولكن حاليا، تغيّر مفهوم التخلف وإنفصل كلياً وبشكل جوهري عن مفهوم الفقر. فالفقر يعكس التباين الإجتماعي وإنعدام العدالة والمساواة نتيجة احتكار البعض للموارد على حساب الاخرين. بينما تعتبر ظاهرة التخلف الاقتصادي بالظاهرة المركبة والمتعددة الأبعاد التي تتفاعل في إيجادها جميع جوانب المجتمع بدرجة أو بأخرى، فالتخلف الاقتصادي لا يوجد في مجتمع ما بمفرده مترافقاً مع تقدم سياسي واجتماعي، وإنما يوجد وسط تخلف سياسي واجتماعي وثقافي. وتعرّف الدول المتخلفة التي يطلق عليها مصطلح دول العالم الثالث "بانها الدول التي يقل متوسط الاستهلاك والرفاهية المادية لسكانها عن البلاد المتقدمة وذلك على الرغم من إمكان تحسين الأوضاع الاقتصادية فيها بوسائل معروفة وواضحة"[1]. ومن هنا فان معيار الفقر في دولة غنية لا يعبّر عن مدى تخلف هذه الدولة والعكس صحيح.

فإذا ما تطرقنا إلى العلاقة بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، فيميل البعض إلى المساواة بينهما وإعتبارهما نتيجة نهائية أو هدف وغاية تسعى السياسات المطبقة فى الاقتصاد القومي إلى تحقيقها بغية التغير إلى

---

(1) شافعى محمد زكي، **التنمية الاقتصادية**، الجزء الأول، القاهرة: دار النهضة العربية، السنة غير مذكورة، ص19.

الأحسن، غير أن نتيجة تطور مفهوم التنمية في الخمسينات والستينات تحول الإهتمام من النمو الاقتصادي إلى قضايا التفاوت والعدالة وتوزيع الدخل وإزالة الفقر، بعد ان كان النمو الاقتصادي هو العامل الأساسي لتطوير وتحسين البلاد.

الفقرة الأولى
التخلف الاقتصادي مفهومه وتعريفه

يعبر مفهوم التخلف الاقتصادي عن وجود موارد كافية يمكن استغلالها والاستفادة منها دون أن يتم ذلك، ومن هنا يمكن التمييز بين الدول الفقيرة التي تقل فيها الموارد والثروات وترغب في التقدم ولكن ضعف إمكانياتها المادية تبعدها عن النمو، والدول المتخلفة والتي لا يرجع سبب تخلفها إلى محدودية الموارد الإنتاجية والاقتصادية بقدر ما يرجع إلى الاستخدام الرديء لتلك الموارد، والمتمثل في صورة إهمال الموارد تماما أو الاستخدام الجزئي لها أو سوء استخدامها، كأن تستخدم في نشاط صحيح بنسبة خاطئة أو تستخدم في نشاط خاطئ من الأصل، هذا إلى جانب أسباب أخرى كالبيئة المحيطة بالعملية الإنتاجية وطبيعة العلاقات الاقتصادية الدولية كالاستثمارات الأجنبية وغيرها.

أولاً: أسباب تخلف الدول اقتصادياً:

يعود التخلف الاقتصادي إلى أسباب رئيسية ثلاثة هي:

أ - الإستعمار: إن معظم دول الجنوب خضعت ولفترات متباينة من الزمن إلى الاستعمار، ترتب عنها وفي الكثير من الأحيان نهب ثرواتها وتشويه بنيتها الاقتصادية. هذا عدا عن التقسيم العالمي للعمل ومباشرة سياسة التخصص التي أدت إلى تخصص تلك البلاد في إنتاج وبيع المواد الأولية دون تطوير بنياها الاقتصادية بشكل يسمح لها بتقديم منتجات متطورة أو حديثة او ثقيلة الصنع.

ب – التبعية السياسية والاقتصادية: إن واقع تبعية الدول المتخلفة للمؤسسات المالية العالمية كصندوق النقد الدولي والمصرف العالمي للإنشاء والتعمير فرض عليها شروطا قاسية تبعا لما يتوافق مع مصالح الدول الكبرى والمتقدمة التي تسيطر على القرارات التنفيذية والتشريعية لتلك المؤسسات، هذا عدا عن التبعية السياسية لبعض البلدان وللشركات المتعددة الجنسيات.

ت – التخلف الثقافي والإجتماعي: تعتبر الأمّية ظاهرة مرضيّة في العالم المتخلف، وقد نتجت هذه الحالة عن الممارسات الاستعمارية الكثيرة التي أوجدت مثل هذه المجتمعات.

ثانياً: الخصائص العامـة للتخلف الاقتصادي:

يعرف الاقتصاد المتخلف على أنه "اقتصاد منتج بالدرجة الأولى لمواد أوّليه، واقتصاد مصدّر وذو إنتاجية منخفضة، وأن سكانه متخلفون اقتصادياً وثقافياً وصحياً، وأن موارده الاقتصادية هي عموما غير مستغلة استغلالا كفؤاً وتاماً، وان رأس ماله الإنتاجي الحقيقي محدود جداً"[1]. كما يتميز الاقتصاد المتخلف بالخصائص التالية:

1 – **الخصائص الاقتصادية**: تعتمد بلدان العالم الثالث في اقتصادياتها على المواد الأولية بالدرجة الأولى التي تصدَرها بشكل خام في معظمها، ويقتصر انتاجها الصناعي على الصناعات الاستخراجية أو الاستهلاكية، ولا يوفر انتاجها الزراعي الحاجيات الغذائية للمواطن، بينما يتصف قطاع الخدمات بالتضخم نتيجة الهروب المستمر للعمال من القطاع الزراعي وقلة المشاريع في القطاع الصناعي. اما عائداتها من التجارة فلا تزيد عن 30% من

(1) عبد المنعم السيد علي. **دور السياسة النقدية في التنمية الإقتصادية**. القاهرة: معهد البحوث والدراسة العربية نيسان 1975، ص26.

العائدات العالمية في حين تستحوذ الدول المتطورة على 70% المتبقية. وتبرز هذه الوقائع شدة التبعيّة الاقتصادية التي تعتبر من أخطر المشاكل التي تواجه بلدان العالم الثالث، وتستعمل كوسيلة ضغط من طرف الدول المتطورة، هذا عدا عن التبعيّة التجارية التي تثقل كاهل ميزانها التجاري، والتبعيّة التكنولوجية إضافة إلى الأعباء المترتبة للإستحصال عليها، والتي تجعل تلك الدول مرتبطة بالبلد المصدر.

2 - **الخصائص البشرية والثقافية**: يعتبر الانفجار الديمغرافي من أبرز الخصائص البشرية للدول المتخلفة، فقد وصل تعداد سكان العالم نهاية العام 2009 إلى نحو 6,9 نسمة[1]، إستحوذت البلاد المتخلفة على ما يوازي 3/ 2 منهم، مما جعل شعوبها مهددة بانعدام أمنها الغذائي بسبب عدم التوازن بين سرعة نمو السكان ودرجة التقدم. كما تعاني شعوب تلك البلاد من مستوى معيشي منخفض مقارنة بالدول المتقدمة، هذا بالإضافة إلى تفشي ظاهرة الأميّة التي تقارب الـ 60% من شعوبها.

3 - **الخصائص المالية**: إن أحد أهم الخصائص المالية للاقتصاد المتخلف "هو عدم قابلية الفرد على الدفع بقدر ما هو قدرة الحكومة عل الجبايه"[2]، فهنالك إعتماد أقل نسبياً على الضرائب المباشره مثل ضرائب الدخل على الأفراد والمشاريع وإعتماد أكثر على الضرائب غير المباشرة. مع العلم أن السياسة الضريبية تستطيع العمل على توفير الموارد المالية لأغراض التنمية

---

(1). United Nations: Press Conference on 2009 Revision of World Urbanization Prospectsvom 2 March 2010.

(2) د. عبد المنعم السيد علي، مرجع سابق، ص26.

والتطوير، والمساعدة في إعادة توزيع الموارد الإنتاجية بشكل أكفأ. كما تتسم اقتصادات الدول المتخلفة بالتبعية المالية الناجمة عن العجز المالي والحاجة للتنمية، مما يدفعها إلى الاقتراض من الدول المتقدمة أو المؤسسات المالية الدولية، الأمر الذي يجعلها عرضة للمديونية المتزايدة.

ثالثاً: مقاييس التخلف الاقتصادي

يعتمد عدد من المعايير لقياس ظاهرة التخلف الاقتصادي وتحديد مداها ومستوى أو درجة التقدم أو التخلف بين الدول المختلفة. منها:

1 - مستوى متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي: يعتبر بعض الباحثين، أن الدول المتخلفة هي التي يقل فيها متوسط دخل الفرد في السنة عن مقدار معين من الدولارات أو أن الدول النامية لا يتجاوز فيها دخل الفرد في السنة عن 1/ 4 متوسط دخل الفرد الأمريكي"[1]. ومن منطلق هذا المعيار، تم تقسيم دول العالم المختلفة إلى مجموعات تبعاً لمستويات متوسط الدخل فيها، فنجد الدول الشديدة التخلف، الدول المتخلفة نوعيا، الدول المتقدمة نسبيا وأخيرا الدول المتقدمة.

2 - مستوى الاستهلاك من سلع أساسية وبعض سلع الرفاهية الاجتماعية والمستوي التعليمي للسكان ومستوى الرعاية الصحية المتوفرة لهم[2]: إن اعتماد المعيار السابق وحده غير كافٍ للدلالة على الأوضاع الاقتصادية ومستويات المعيشة في الدول المتخلفة وطرق التوزيع، لذلك فإن بعض الاقتصاديين يرون "أن يضاف إلى هذا المقياس

---

(1) شافعي محمد زكي، مرجع سابق، ص19.

(2) شافعي محمد زكي، مرجع سابق، ص20.

بعض المقاييس الأخرى. وبما أن هذه الجوانب لا تعبّر عن كافة النواحي التي يتعين التعرف عليها للحكم على مدى تقدم دولة أو تخلفها، كإهمالها لنواحي هامة كالإنتاجية والعمالة والادخار والاستثمار ومدى توافر الموارد الإنتاجية للاقتصاد وطبيعة استغلال الموارد المتاحة.

3 - مدى قدرة الدولة على توفير احتياجات السكان الاقتصادية، الاجتماعية، البيولوجية، النفسية وغيرها من سائر الاحتياجات الإنسانية. ووفق هذا المعيار فإن الدول المتخلفة هي الدول التي توفر لسكانها من احتياجاتهم قدرا أقل مما توفره الدول المتقدمة"[1].

ويرى آخرون ضرورة وضع معايير أكثر شمولية للتفرقة بين الدول النامية والدول المتقدمة.

الفقرة الثانية
التنمية المناطقية والنمو الاقتصادي

إن واقع وجود إصطلاحي التنمية والنمو فى مختلف اللغات، يثير التساؤل عن مدى اختلافهم عن بعضهم البعض. فباللغة العربية، كلمة "تنمية" هي مصدر مشتق من الفعل "نمّى"، أما كلمة "نمو" فهي مصدر مشتق من الفعل "نما وهو فعل مجرد ثلاثي، وكما هو مبين يقيم القاموس العربى بعض التفرقة أو التميز بين مدلول الكلمتين، فنمو الشيء يعنى زيادته أو تغيره إلى حال اكبر أو أحسن، أما تنمية الشيء ففي معناها فعل واحداث النمو، وهذه التفرقة تجعل الكلمات العربية اكثر إقتراباً من المفاهيم المرادة للنمو والتنمية فى الاقتصاد.

وقد أصبحت التنمية السبيل لإلغاء الفقر، تضييق الفروقات بين الأغنياء

(1) أميرة عبد اللطيف مشهور، "الصناعات البيئية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1976، ص30.

والفقراء وتوسيع فرص العمل وإشباع الحاجات الأساسية موازاة مع النمو الاقتصادي، وهنا تجدر الإشارة إلى "أن المقصود بالمفهوم الواسع للتنمية ليس التقليل من شأن النمو الاقتصادي أو إعتباره هدفا ثانويا، فالنمو الاقتصادي عنصر أساسي من عناصر التنمية ومكون أساسي من مكوناتها[1]".

أولاً: التنمية والنمو الاقتصادي

يعرف النمو الاقتصادي بأنه الزيادة السنوية الحقيقية في الناتج القومي الإجمالي (أوحصة الفرد من الناتج القومي) أي الزيادة في حجم السلع والخدمات التي ينتجها الاقتصاد في سنة معينة، والتي ييمكن قياسها بالتغير السنوي في متوسط المستوى المعيشي المادي للفرد. أما المفهوم العكسي للنمو الاقتصادي فهو الركود الاقتصادي أو الكساد.

ويقاس النمو الاقتصادي باستخدام النسبة المئوية لنمو الناتج المحلي الإجمالي، حيث تقارن نسبة سنة معينة بسابقتها.

وهناك مقاييس لتعريف النمو وتحديده. ومن أهمها:

1 - **تصنيف الأمم المتحدة**: يتم التصنيف كل ثلاث سنوات على قاعدة ثلاثة معايير، فالمعيار الأول يتعلق بمستوى الدخل وفقا لنصيب الفرد من الناتج المحلي، أما المعيار الثاني فيُعنى بمدة توافر الموارد البشرية، وفقا لرقم قياسي مركب يعتمد على نوعية الحياة المادية. وبالنسبة للمعيار الأخير فهو مستوى التنوع الاقتصادي الذي يعتمد على رقم قياسي مركب يقوم على مؤشر حصة القطاعات الاقتصادية من الناتج، إستهلاك الطاقة، إضافة إلى نوعية الصادرات السلعية.

2 - **تصنيف منظمة التجارة العالمية**: تقسم الدول النامية وفقاً لهذا التصنيف، أي الدخل، إلى ثلاثة أقسام متباينة وهي على النحو التالي:

---

(1) العيساوي إبراهيم، التنمية في عالم متغير، القاهره: دار الشروق. 2000، ص19.

- الدول الأقل نموا (دخل الفرد أقل من 900$).
- الدول النامية ذات الدخل المتوسط المنخفض (دخل الفرد 901$ - 3035$).
- الدول النامية ذات الدخل المتوسط المرتفع (دخل الفرد 3035-9385).

حسب تقرير التنمية البشرية: اعتمد تقرير التنمية البشرية رقم "38" الذي أصدره برنامج الامم المتحدة الإنمائي للعام 2007-2008 طرقاً أربع هي:

- مستوى التنمية البشرية: دمج التقرير عناصر من مؤشر الرفاه المركب تشمل معدلات الأعمار ومستوى التعليم والدخل وتوزيع الثروه.
- الدخل: تم تصنيف الدول وفقا لمجموعات دخلية باستخدام التصنيفات الخاصة بالبنك الدولي.
- المجاميع الرئيسية في العالم: صنفت الدول إلى دول نامية تشمل وسط شرق اوروبا رابطة الدول المستقلة ودول منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.
- حسب المناطق: تم تقسيم الدول النامية حسب المناطق الإقليمية إلى دول عربية وشرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأمريكا الشمالية والمكسيك، وجنوب آسيا وأوروبا الجنوبية وأفريقيا، وسط أوروبا وأروبا الشرقية.

3 - **تصنيف مؤسسات محايدة:** بالإضافة إلى ما تم ذكره سابقا حول المؤشرات المعتمدة، هنالك مؤشرات تعتمدها مؤسسات محايدة تقيّم اقتصاديات العالم، ومنها جاذبية الإستثمار الأجنبي المباشر، ودلالته على نجاح دولة ما في جذب الإستثمار.

4 - **التصنيف حسب الناتج المحلي:** يحوّل المصرف الدولي القيم والأرقام

للناتج المحلي إلى الدولار الأمريكي على أساس سعر الصرف للسنة المعينة بهدف المقارنة بين الدول، وهكذا يطابق تصنيف الدول تبعاً لهذا الناتج تقريبا مع تصنيفها على أساس الإنتاج الصناعي او التجاري أو القدرة المالية.

ثانياً: مفهوم التنمية

بدأ التفكير التنموي من أبناء العالم الثالث، فكانت البداية بنظرية المركز والأطراف التي صاغها كبير اقتصاديي العالم الثالث راؤول بريبش، والذي إعتبر بان القلب يفوز بالنصيب الأكبر من المكاسب والمنافع على حساب التخوم ويسحب من ثمار عمل التخوم[1].

وتعددت النظريات حول مفهوم التنمية الاقتصادية وتحديد عنصرها والمكونات والمحددات لاحقاق التقدم الاقتصادي وتحسين الأحوال المعيشية للمجتمع.

1 - نظرية آدم سميث: يأتي آدم سميث في طليعة الاقتصاديين الكلاسيكيين، وكان كتابه عن طبيعة وأسباب ثروة الأمم معنياً بمشكلة التنمية الاقتصادية، لذلك لم يقدم نظرية متكاملة في النمو الاقتصادي. وقد عارض سميث تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، معتبرا أن كل فرد مسؤول عن سلوكه أي أنه أفضل من يحكم على مصالحه، وأن هناك يد خفية تقود كل فرد وترشد إليه السوق. ونادى سميث بمبدأ التخصص وتقسيم العمل، معتبرا ان الارباح هي الاساس في تكوين المدخرات وفى زيادة معدلات التكوين الرأسمالي. مفترضاً بان الاقتصاد ينمو مثل الشجرة، فعملية التنمية تتقدم بشكل ثابت ومستمر، حيث تتمثل عناصر النمو في كل من المنتجين والمزارعين ورجال الأعمال، ويساعد على ذلك أن حرية التجارة والعمل والمنافسة تقود

(1) العيساوي إبراهيم، مرجع سابق، ص6.

هؤلاء إلى توسيع أعمالهم مما يؤدي إلى زيادة التنمية الاقتصادية[1].

2 - **نظرية ميل**: ينظرجون ستيوارت ميل للتنمية الاقتصادية كوظيفة للأرض والعمل ورأس المال، ويمثل العمل والأرض عنصرين أصيلين للإنتاج، في حين يعد رأس المال تراكمات سابقة لناتج عمل سابق. ويتوقف معدل التراكم الرأسمالي على مدى توظيف قوة العمل بشكل منتج، فالارباح التي تكتسب من خلال توظيف العمالة غير المنتجة مجرد تحويل للدخل.كما إعتبر ميل أن حالة السكون متوقعة الحدوث في الأجل القريب، وأنها ستقود إلى تحسين نمط توزيع الدخل وتحسين أحوال العمال من خلال التحكم في معدل الزيادة في عدد طبقة العمال بالتعليم وتغيير العادات. أما بالنسبة لدور الدولة، فقد أيد ميل سياسة الحرية الاقتصادية التي يجب أن تكون القاعدة العامة، لذلك فقد حدد دور الدولة في النشاط الاقتصادي عند حده الأدنى وفي حالات الضرورة فقط مثل إعادة توزيع ملكية وسائل الإنتاج[2].

3 - **النظرية الكينزية**: لم تتعرض نظرية كينز لتحليل مشاكل الدول النامية، ولكنها اهتمت بالدول المتقدمة فقط، ويرى كينز أن الدخل الكلي يعتبر دالة في مستوى التشغيل في أي دولة، فكلما زاد حجم التشغيل زاد حجم الدخل الكلي أما الأدوات الكينزية في الاقتصاديات النامية، فهي التالية:

- **الطلب الفعّال**: وفقا لكينز فإن البطالة تحدث بسبب نقص الطلب الفعّال، وللتخلص منها يقترح كينز حدوث زيادة في الإنفاق سواء على الاستهلاك أو الاستثمار.
- **الكفاية الحدية لرأس المال**: يرى كينز أن الكفاية الحديّة لرأس

(1) الموسوعة الإلكترونية ويكيبيديا - نظريات التنمية الاقتصادية .www.wikipedia.org

(2) المرجع السابق .

المال تمثل أحد المحددات الرئيسية لمعدل الاستثمار، والعلاقة بينهما هي علاقة عكسية.

- **سعر الفائدة:** يمثل سعر الفائدة العنصر الثاني المحدد للاستثمار بجانب الكفاية الحدية لرأس المال في النموذج الكينزي، ويتحدد سعر الفائدة بدوره بتفضيل السيولة وعرض النقود.
- **المضاعف:** يقوم المضاعف الكينزي على الفرضيات التالية، أولا وجود بطالة لا إرادية، ثانيا اقتصاد صناعي، ثالثا وجود فائض في الطاقة الإنتاجية للسلع الاستهلاكية، وأخيرا إتسام العرض بدرجة مرونة مناسبة وتوفير سلع رأس المال اللازمة للزيادة في الإنتاج.

4 - **نظرية الدفعة القوية:** جاءت هذه النظرية ردا على الأسلوب التدرجي في التنمية باعتباره أسلوبا غَير مضمون النجاح، وتتمثل فكرة هذه النظرية في أن هناك حاجة إلى دفعة قوية أو برنامجاً كبيراً ومكثفاً في شكل حد أدنى من الاستثمارات بغرض التغلب على عقبات التنمية ووضع الاقتصاد على مسار النمو الذاتي.

فالحد الأدنى من الاستثمار هو ضمن إطار عدم قابلية عرض الادخارات للتجزئة. في حين أن معدل النمو الاقتصادي متغير تبعاً لمتغير الناتج، وبالتالي فهو متغير تابع لرأس المال، ومعامل رأس المال بدوره يؤشر إلى مستوى الإنتاجية.

5 - **نظرية النمو المتوازن والنمو اللامتوازن:** يركز النمو المتوازن على توجيه الاستثمار إلى جبهة عريضة من الصناعات المتكاملة، بينما ينادي النمو غير المتوازن بتركيز الاستثمار في عدد محدود من النقاط الأساسية أو الارتكازية في الاقتصاد القومي. وتستخدم كل من هاتين النظريتين الموفورات الخارجية، ولا تسود فعاليتهما إلا إذا ساد التخطيط كأسلوب للتنمية.

6 - **نظرية الأقطاب:** تركّز هذه النظرية على قطب أو مركز صناعة معين،

وتعد هذه الصناعة رائجة ولها سوق رائج وتتمتع بقدرة وسيطرة متميزة.علما بان مركز النمو لا يتحدد بالصناعة المحركة وإنما يجب عليه أن يلعب دور المسيطر على المجال المحيط به، ولذلك فان كلمة مركز النمو تدخل بشكل عام على مجال واسع أو ضيق. ويجب على مركز النمو إحداث تغيرات هيكلية في مختلف القطاعات الأخرى وذلك من خلال التأثير على الإنتاجية لهذا القطاع، وإنما اختياره يتأثر بالثروات الطبيعية في البلد وحجم الوحدات المنتجة والطلب الداخلي والخارجي على حد سواء.

7 - **نظرية التغيرات الهيكلية:** تركز نظرية التغيرات الهيكلية على الآلية التي بواسطتها تستطيع الاقتصاديات المتخلفة نقل هياكلها الاقتصادية الداخلية من هياكل تعتمد بشدة على الزراعة التقليدية عند مستوى الكفاف إلى اقتصاد أكثر حداثة وتحضر وأكثر تنوع ولا سيما باعتماد الصناعات التحويلية والخدمات.

8 - **نظرية ميردال:** يعتبر ميردال أن التنمية الاقتصادية تأتي نتيجة لعملية سببية دائرية يكافأ من خلالها الأغنياء أكثر، في حين أن جهود المتخلفين تتحطم بل ويتم احباطها. وبنى ميردال نظريته في التخلف والتنمية حول فكرة عدم العدالة الأقليمية في الإطار الدولي والقومي، واستخدم في شرح فكرته تعبيرين أساسيين هما آثار الانتشار وآثار العادم، وقد عرف ميردال أثار العادم بانه كل التغيرات المضادة ذات العلاقة للتوسع الاقتصادي في موقع ما وتتسبب خارج اطار هذا الموقع، بينما تشير آثار الانتشار إلى الآثار المركزية لأي مبادرات توسعية ناتجة عن مراكز التقدم الاقتصادي إلى الأقاليم الأخرى.

ثالثاً : تعريف التنمية

تعتبر التنمية "إستشراف للمستقبل وبناء مرتكزات للتحديات التي

يطرحها[1]، وقد تعددت التعاريف المتعلقة بها كما قد تغير تعريفها بين فترة وأخرى.أما أهم التعاريف فهي التالية:

أ - **مكتب المستعمرات البريطانية العام 1948**: بأنها حركة غرضها تحسين الأحوال المعيشية للمجتمع بكامله على أساس المشاركة الإيجابية لهذا المجتمع وبناء على مبادرة المجتمع بقدر الإمكان، وفي حالة عدم ظهور هذه المبادرة بصفة تلقائية ينبغي الاستعانة بوسائل منهجية لبعضها، واستشارتها بطريقة تضمن استجابة فعالة لهذه الحركة.

ب - **تعريف المجلس الاقتصادي والاجتماعي في هيئة الأمم المتحدة**: تنمية المجتمع من الإجراءات الشاملة التي تستخدم لرفع مستوى المعيشة وتركيز اهتمامها أساساًعلى المناطق الريفية.

ت - **تعريف هيئة الأمم المتحدة العام 1955**: التنمية هي العملية المرسومة لتقدم المجتمع جميعه اجتماعياً واقتصادياً، وتعتمد بقدر الإمكان على مبادرة المجتمع المحلي وإشراكه. ثم عادت فعرفتها في العام 1956بأنها عبارة عن العمليات التي توحد جهود الأهالي، وجهود السلطات الحكومية لتحسين الأحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للمجتمعات المحلية تحقيقاً لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة ومساعدتها على المساهمة في التقدم القومي. ويقوم هذا التعريف على مبدأين أساسيين، هما:

- ضرورة اشتراك أفراد المجتمع المحلي في العمل على تحسين ظروفهم وأحوالهم وظروف معيشتهم.
- ضرورة توفير ما يلزم من الخدمات الأساسية مثل الخدمات والمساعدات الفنية الحكومية بطريقة تثير المجتمع المحلي لتقديم المبادرة والمساعدات الذاتية. وبهذا صارت تنمية المجتمع مجهوداً

(1) برنامج الامم المتحدة الإنمائي، "ملامح التنمية البشرية المستدامه في لبنان"، بيروت. كانون الثاني 1997، ص1.

مشتركاً بين جميع العاملين في المجتمع في مختلف الاختصاصات، وبدأت أهمية الربط والمشاركة بين المجتمع المحلي والمجتمع الكبير.

ث - **التعريف الحديث لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي:** وفقاً لهذا التعريف لثلاثة أبعاد هي:

- تكوين القدرات البشرية، مثل تحسين الصحة وتطوير المعرفة والمهارات.
- استخدام البشر لهذه القدرات في الاستمتاع، أو إنتاج سلع وخدمات، أو المساهمة الفاعلة في النشاطات الثقافية والاجتماعية والسياسية.
- مستوى الرفاه البشري المحقق، في إطار ثراء المفهوم المبين.

رابعاً: سياسات التنمية الاقتصادية

تتطلب التنمية الاقتصادية اعتماد سيايات معينة تهدف بمجملها إلى تحقيق الانتقال إلى وضع اقتصادي أمثل وهي:

1 - **سياسة الادخار:** تحتل سياسة الادخار أهمية كبيرة في عملية التنمية الاقتصادية، فهي مصدر داخلي أساسي يتيح تمويل الاستثمارات اللازمة لتحقيق التنمية، ويحد من الاعتماد على المصادر الخارجية المتمثلة بالقروض والمساعدات الأجنبية وما يترتب عنها من تبعات مالية وسياسية. كما يعتبر الإدخار وسيلة فعالة لتحقيق التوازن الاقتصاديوالاستقرار النقدي، فالعلاقة التي تربط الإدخار بتراكم رأس المال هي علاقة إيجابية، فالحجم المرتفع للمدخرات يشجع على قيام عدد كبير من المشاريعالإنتاجية التي من شأنها أن تساهم في توسيع حجم التراكم الرأسمالي وتحقيق معدل نمواقتصادي مرتفع.

2 - **سياسة الاستثمار:** حظي الاستثمار، باهتمام كبير في الأدب التنموي باعتباره المفتاح الرئيس للتنمية الاقتصادية. وتتضمن عملية تقرير

أولويات الاستثمار في إطار التنمية الاقتصادية جانبين أساسيين، هما تحديد حجم الاستثمار الكلي الذي يؤمن التغير الكامل للطاقة الإنتاجية وتوزيع هذا الحجم على القطاعات الاقتصادية المختلفة، وهنا تجدر الإشارة إلى ان تحديد حجم الاستثمار في الاقتصاد القومي يتوقف على ثلاثة عوامل أساسية: مستوى الفائض الاقتصادي ودرجة التبديد الداخلي والاستنزاف الخارجي له، قدرة الاقتصاد القومي على توفير العمالة المناسبة والكافية لتنفيذ وتشغيل المشروعات، والطاقة الاستيعابية للاقتصاد القومي.

3 - **السياسة السعرية**: تمثل السياسة السعرية مجموعة الإجراءات المتحصلة بتحديد الأسعار والتأثير عليها بغية تحقيق أهداف معينة. وتلعب هذه السياسة دوراً هاماً في عملية التنمية الاقتصادية، فهي تؤثر على الأنشطة الاقتصادية ذات الصلة بهذه العملية، كتوزيع وإعادة توزيع الدخل بين الأفراد كما يؤدي تغير أنماط الاستهلاك للسياسة السعرية إلى التأثير على الأنماط الاستهلاكية للسلع وعلى عملية استقرار السوق من خلال إيجاد حالة مقبولة من التوازن بين العرض والطلب. هذا بالإضافة إلى تحفيز المشروعات الإنتاجية على توسيع طاقاتها الإنتاجية عن طريق وضع السلع المستوردة المماثلة للإنتاج الوطني في موقف اضعف على المنافسة من خلال تحديد أسعار.

4 - **السياسة المالية**: تعرَّف السياسة المالية على أنها مجموعة الإجراءات التي تختص بتوجيه الإيرادات والنفقات العامة وفق أهداف معيّنة، وتعتبر السياسة المالية إحدى السياسات الاقتصادية العامة التي تساهم في حل الكثير من مشكلات عملية التنمية الاقتصادية في البلدان النامية، نتيجة دورها في تخصيص الموارد الاقتصادية، فالدولة تستطيع بواسطة النفقات العامة، أن تعمل على توجيه الموارد الاقتصادية بالاتجاه الذي يخدم عملية التنمية الاقتصادية عبر إقامة المشاريع الإنتاجية، تقديم المنح والإعانات والتسهيلات والإعفاءات

الضريبية، كما يرتبط تأثير هذه السياسة على توزيع الدخل القومي، هذا عدا عن دورها في تشجيع عملية تكوين رأس المال.

5 - **السياسة النقدية**: تعني السياسة النقدية إدارة وتكييف النقد وتبادله دوليا، وتحديد حجم الائتمان وتوفير وتغيير كلفته ووجهته بوسائل معينة بقصد تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية معينة. وتختلف أهداف السياسة النقدية من دولة إلى أخرى ومن وقت لآخر تبعا لطبعية النظام السياسي ودرجة التطور الاقتصادية. أما بالنسبة للبلدان النامية، فهدف هذه السياسة هو العمل من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية وذلك من خلال القيام بزيادة الادخارات وتوجيهها إلى مجالات الاستثمار المنتج وضمان الانسجام بين عرض النقد وبين الطلب عليه، هذا بالإضافة إلى تعبئة العملات الأجنبية واستغلالها في أكثر الميادين لخدمة عملية التنمية.

خامسا: انواع وأقسام التنمية

برز مفهوم التنمية Development بداية في علم الاقتصاد، وفي ستينيات القرن العشرين، انتقل هذا المفهوم إلى حقل السياسة، حيث ظهر كحقل منفرد يهتم بتطوير البلدان غير الأوروبية تجاه الديمقراطية. ولاحقًا تطور مفهوم التنمية، فتوجهت الأنظار إلى العنصر البشري الذي يشكل الثروة الحقيقية للأمم، ومن هنا كانت ضرورة إيجاد البيئة الملائمة التي تخول شعوب الدول من التمتع بالحياة الكريمة. كما إهتمت التنمية بالعديد من الحقول المعرفية فاستحدث مفهوم التنمية البشرية، التنمية الثقافية، التنمية الاجتماعية. ومؤخرا تبلور المفهوم الأحدث للتنمية بوجه جديد أطلق عليه إسم التنمية المستدامة أو المطّردة.

1 - **التنمية الاقتصادية**: تعرّف التنمية الاقتصادية بأنها الانتقال من وضع اقتصادي معين إلى آخر أفضل من سابقه، وتجعل اقتصاد الدولة قادرا على التحرك والنمو والتطور، ومواجهة تحديات العولمة وأنشطة

الشركات متعددة الجنسية. وتتضمن التنمية الاقتصادية، تغيرات أساسية في الهيكل الاقتصادي إضافة إلى ارتفاع نصيب الفرد من الدخل. ومن هذه التغيرات، ارتفاع مساهمة القطاع الصناعي من الناتج الذي سيقابله انخفاض في مساهمة القطاع الزراعي، وتزايد نسبة سكان المدن قياسا بسكان الريف.ولكن هذا الواقع، يشترط أن يكون لسكان تلك الدول المساهمة الأكبر في عملية التنمية الاقتصادية، ومقابل هذه المساهمة، سينعم السكان بمنافع التنمية التي تتعدى في هذه الحالة ارتفاع دخلهم الفردي إل يتحسين أحوالهم الصحية والتعليمية والتمتع بكافة أنواع الخدمات.

2 - **التنمية السياسية**: تعرّف التنمية السياسية، بأنها عملية تغيير اجتماعي متعدد الجوانب، غايته الوصول إلى مستوى الدول الصناعية. ويقصد بمستوى الدولة الصناعية إيجاد نظم تعددية على شاكلة النظم الأوربية، تحقق النمو الاقتصادي والمشاركة الانتخابية والمنافسة السياسية، وترسخ مفاهيم الوطنية والسيادة والولاء للدولة القومية

3 - **التنمية البشرية**: تعرّف التنمية البشرية، بأنها عملية توسيع الخيارات المتاحة للناس، وذلك عبر تمكينهم من الحصول على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة، تمتد لفترة طويلة وخالية من العلل، هذا بالإضافة إلى إكتسابهم المعارف التي تطور قدراتهم وتساعدهم على تحقيق إمكاناتهم الكامنة وبناء ثقتهم بأنفسهم وتمكنهم من العيش بكرامة والشعور بالإنجاز وإحترام الذات[1]

4 - **التنمية الثقافية**: تعرّف التنمية الثقافية، بانها التنمية التي تسعى لرفع مستوى الثقافة في المجتمع وترقية الإنسان. وكذلك التنمية الاجتماعية التي تهدف إلى تطوير التفاعلات المجتمعية بين أطراف المجتمع:

---

(1) البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة وتقاريرة عن التنمية البشرية التي تتابع صدورها منذ عام 1990.

الفرد، الجماعة، المؤسسات الاجتماعية المختلفة، المنظمات الأهلية.

5 - **التنمية المطردة**: إن هذا المفهوم يعتبر أحدث ما توصلت إليه مفاهيم التنمية، فهو يأخذ بعين الإعتبار العلاقة بين الفقر والبيئة والتفاعل بينهما. والمقصود بالتنمية المطردة، تلك التنمية التي تؤمن إشباع حاجات الأجيال الحاضرة دون الإنتقاص من قدرة الأجيال المقبلة على الوفاء بحاجاتها[1]. وبالتالي فان الإستخدام الحكيم للموارد الحالية والمحافظة عليها ليس كافيا وحده للتوصل إلى تطبيق هذا المفهوم، بل يجب أن يترافق مع العمل على تنمية قاعدة الموارد الحالية، هذا بالإضافة إلى العمل على الحد من الفقر على إعتباره سبب مباشر من أسباب تخريب البيئة وعدم تحقيق التوازن البيئي.

وأن أي سياسة مالية كانت أو اقتصادية أو نقدية واستثمارية لتحقيق أي نوع من أنواع التنمية تتطلب بالتالي حكماً رشيدا وتضافر قوى المجتمع كما أن تغييب المجتمع المدني وهيمنة الدولة عليه سيؤدي إلى غياب مؤثر أساسي ورئيسي في تكوين السياسات العامة، ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها. ولا يمكن الحديث عن حكم صالح دون وجود حكم ديمقراطي فعّال، ويستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية، وغياب هذه القيم هو تقويض للسياسات الاقتصادية والإجتماعية، ومن ثم الأهداف المرجوة منها والمتمثلة بتحسين أحوال المواطنين.

فما هي العلاقة التكاملية بين الحكم الصالح والتنمية؟

---

(1) العيساوي إبراهيم، مرجع سابق، ص35.

الفصل الثاني

الحكم الصالح والتنمية

يعتبر مفهوم الحكم بمعناه الحيادي مفهوماً قديماً قدم الحضارة الإنسانية، ذلك أنه يعبّر عن إدارة وممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والإجتماعية على مختلف المستويات المركزية واللامركزية، أي الإقليمية والمحلية.

والحكم، مفهوم أوسع من الحكومة، لأنه يتضمن عمل كل من المؤسسات غير الرسمية، أو منظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، بالإضافة إلى أجهزة الدولة الرسمية، وتتمثل بالسلطات العامة التنفيذية والتشريعية والقضائية والإدارية.

وهو مفهوم مطلق أو محايد يعبّر عن ممارسة السلطة السياسية وإدارتها لشؤون المجتمع، وموارده، وتطوره الاقتصادي والإجتماعي[1].

وقد بدأ استخدام هذا المصطلح قبل عقدين من الزمن من قبل منظمات الأمم المتحدة. فهو الحكم الذي تقوم به قيادات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع، وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم[2].

أو هو "نسق من المؤسسات المجتمعية، المعبرة عن الناس تعبيراً سليماً، وتربط بينها شبكة متينة من علاقات الضبط والمساءلة في النهاية

---

(1) حسن كريم، "مفهوم الحكم الصالح"، مركز دراسات الوحدة العربية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004م، ص95-96.

(2) المصدر نفسه، ص96.

بواسطة الناس، وتستهدف تحقيق مصلحة عموم الناس "[1].

أو هو " ممارسة القوة في مجموعة متنوعة من محيط وبيئة المؤسسات بهدف التوجيه والسيطرة، وتحديد وتنظيم الأنشطة بما يخدم المواطنين "[2]. أو "هو عملية قيادة وتوجيه شؤون منظمة ما، والتي تكون: دولة أو مجموعة دول، جهة، جماعة محلية، مؤسسة عمومية أو خاصة، وذلك من خلال التنسيق والإستشارة والمشاركة، والشفافية في اتخاذ القرارات"[3]. وهو عنصر من عناصر قوة الدولة وخصوصاً إذا ما رافقته قيم أساسية كالشفافية والمساءلة، ويوفر بيئة حسنة لارتقاء المجتمعاتمن خلال الشرعية، وحرية إنشاء الروابط والجمعيات، والمشاركة في الحياة العامة وحرية التعبير، ووجود هياكل قانونية وتشريعية ثابتة وعادلة، واعتماد المحاسبة والوضوح في عمل الإدارات، وتوفير المعلومات الصحيحة، بالإضافة إلى التعاون المثمر بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني، التي بوجودها تتمكن المؤسسات والمجتمع من الرقابة وتشخيص الإنحراف والحد منه وتحجيمه[4].

الفقرة الأولى
ركائز الحكم الصالح

إن إدارة شؤون المجتمع من خلال الحكم الصالح يعتمد على ترابط ثلاثة أبعاد هي: البعد السياسي والذي يتعلق بطبيعة السلطة السياسية ودرجة

---

(1) نادر فرجاني، "الحكم الصالح: رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية"، المستقبل العربي، السنة 23، العدد 256، 2000م، ص4 وما بعدها.

(2) عماد الشيخ داوود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، مركز دراسات الوحدة العربية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004م، ص165.

(3) "الحكم الراشد في الادارة العمومية"، وزارة الداخلية والجماعات المحلية، الجزائر، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: .www.4shred

(4) عماد الشيخ داوود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، مصدر سابق، ص165.

امتلاكها الشرعية في تمثيل المجتمع، أما البعد الثاني فهو البعد التقني والذي يتعلق بمدى فاعلية الإدارة العامة ودرجة كفاءتها. أما البعد الثالث، فهو البعد الاقتصادي - الإجتماعي المتعلق بطبيعة المجتمع المدني وبنيته ومدى استجابته للأدوار المفترض تأديتها من قبله ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، طبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والإجتماعي، وتأثيرها في أفراد المجتمع من حيث الفقر ونوعية الحياة، وأيضاً علاقتها مع الاقتصادات والمجتمعات الأخرى في العالم.

إذ لا يمكن للإدارة السياسية بمفردها، تحقيق إنجازات على صعيد السياسات العامة، إذا لم تتوفر إدارة عامة فاعلة. كما لا تستطيع الأخيرة إنجاز مهامها إذا لم تمتلك الإستقلالية عن نفوذ السياسيين.

يعتمد الحكم الصالح على تكامل عمل الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني. ويغطي القطاع الخاص كل المشاريع غير المملوكة للدولة في قطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والخدمات، مثل المصارف ووسائل الإعلام الخاصة، المرئية والمسموعة والمقروءة، وغيرها. كما يشمل القطاع غير المؤطر في السوق. أما المجتمع المدني، الذي يقع بين الأفراد والدولة، فهو يتألف من مجموعات منظمة أو غير منظمة، ومن أفراد، وجماعات تتفاعل اجتماعياً وسياسياً واقتصادياً وتضبط تفاعلاتها القواعد والقوانين الرسمية وغير الرسمية[1].

والمجتمع المدني، هو مجموعة واسعة النطاق من المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية والتي لها وجود في الحياة العامة. وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها أو الآخرين، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية، أو ثقافية، أو سياسية، أو علمية، أو دينية، أو خيرية. ومن ثم، يشير مصطلح منظمات المجتمع المدني إلى مجموعة عريضة من

---

(1) حسن كريّم، "مفهوم الحكم الصالح"، مصدر سابق، ص97.

المنظمات تضم: الجماعات المحلية المجتمعية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية، وجماعات السكان الأصليين، والمنظمات الخيرية، والمنظمات الدينية، والنقابات المهنية، ومؤسسات العمل الخيري[1].

الفقرة الثانية
علاقة الحكم الصالح بالتنمية

اقترن مفهوم الحكم الصالح وترافق مع تطور مفاهيم التنمية. فقد كان المقصود بالتنمية أول الأمر، هو النمو الاقتصادي وزيادة الدخل القومي للدولة، لينتقل بعدها إلى التركيز على التنمية البشرية، ثم إلى التنمية البشرية المستدامة، أي الإنتقال من الرأسمال البشري إلى الرأسمال الإجتماعي، وصولاً إلى التنمية الإنسانية ببعدها الشامل. أي الترابط بكل المستويات السياسية، والإجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، وبالإرتكاز على نهج متكامل يعتمد على مبدأ المشاركة والتخطيط الطويل الأمد في حقول التعليم والتربية والثقافة والإسكان والصحة والبيئة وغيرها. ويتوخى قدراً من العدالة والمساءلة والشرعية والتمثيل. أدى التطور المفاهيمي للتنمية، إلى نشوء مفهوم الحكم الصالح ودخل في أدبيات منظمات الأمم المتحدة، ومؤخراً البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ذلك أن مفهوم التنمية المرتكز على النمو الاقتصادي فقط، لم يرافقه تحسين في مستوى معيشة السكان كما حدث في بعض البلدان. وعليه، فإن تحسن الدخل القومي لا يعني تلقائياً تحسين نوعية الحياة للمواطنين. ومن هنا، ارتبط مفهوم الحكم الصالح مع التنمية البشرية المستدامة، حيث أن الحكم الصالح هو الضامن لتحويل النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة[2].

---

(1) Web.wordbank.org.

(2) عبد الحسين شعبان، " الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة"، صحيفة الحوار المتمدن، العدد 1804، 2007م، www.ahewar.org.

واشتق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مفهومه عن التنمية البشرية المستدامة جزئياً من توصيات تقرير برندت لاند 1987م، والذي عرفها بأنها "**مقابلة حاجات الجيل الحالي دون تعريض حاجات الأجيال اللاحقة للخطر**". وجزئياً من إعلان ريو، ووثائق الأمم المتحدة الأخرى. وأيضاً من الأعمال المنجزة للمنظمات غير الحكومية خلال الثلاثون عاماً الماضية. واعتبر برنامج الأمم المتحدة للعام 1990، أن التنمية البشرية هي عملية توسيع خيارات كل الناس في المجتمع. أو، إنها تضع الناس في مركز عملية التنمية كما جعل الغرض المركزي للتنمية، هو خلق بيئة ملائمة يستطيع من خلالها كل الناس أن يستمتعوا بحياة طويلة وصحية وخلّاقة. ثم عاد في تقريره لعام 1994م، فركّز على تقليل الفقر، والعمالة المنتجة، والإندماج الإجتماعي، والتجديد البيئي. واعترف أنه لا يمكن القيام بالكثير دون تغيرات دراماتيكية في وضع المرأة وفتح المجال أمامها. أما تقرير العام 1996، فقد أكد أنه ليس بالضرورة أن يكون النمو الاقتصادي مؤدياً إلى نوعية حياة أفضل. إذ أنه من الواضح أن العلاقة ما بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية المستدامة ليست دائماً موجبة، حيث أن هناك دولاً تصنف بمراتب عالية في النمو الاقتصادي، إلا أنها تتراجع في تصنيف التنمية البشرية[1].

إن التنمية البشرية المستدامة هي تنمية ديمقراطية تهدف إلى بناء نظام اجتماعي عادل، أو رفع القدرات البشرية عبر زيادة المشاركة الفاعلة والفعالة للمواطنين، وعبر تمكين الفئات المهمشة، وتوسيع خيارات المواطنين وإمكاناتهم. والتعريف أعلاه، هو تعريف للتنمية الإنسانية حسب ما ورد في تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002م. وقد أضاف هذا التعريف أبعاداً مهمة وسعت سياق المفهوم، معتبراً أن توسيع الخيارات

(1) UNDP, Reconceptualizing Governance for sustainable human development: Discussion paper 2, p.5.

الإنسانية، يرتبط محورياً بموضوعين مترابطين، هما: القدرات والفرص المتاحة. والفرص تتضمن الحرية بمعناها الواسع، واكتساب المعرفة، وتمكين الإطار المؤسساتي[1].

وعلى الرغم من عدم التمكن من إثبات العلاقة الشرطية بين الحرية والتنمية بشكل قاطع، حيث نجحت بعض الدول التسلطية في تحقيق تنمية بدرجة معينة، لكن انعدام الحرية سيؤدي إلى تقليص حجم التنمية ويؤثر مستقبلاً على ديمومتها، إن لم يكن تراجعها كما أثبتته التجربة التاريخية[2].

ويستفاد مما تقدم، بأن النمو الاقتصادي يعتبر وسيلة لتحقيق التنمية البشرية المستدامة وليس غاية بحد ذاته. وإن مهام الحكم الصالح ومسؤولياته أن يتأكد من المؤشرات النوعية لتحسين نوعية الحياة للمواطنين، وهذه المؤشرات تتعدى المؤشرات المادية التي تقيس الثروة المالية إلى الإستثمار الضروري في الرأسمال البشري. فالتعليم، والصحة مثلاً، يندرجان ككلفة تدفعها الدولة، ولكنهما في نهاية الأمر استثمار بعيد المدى، وضروري لتحسين نوعية الحياة لدى القسم الأعظم من المواطنين.

إن علاقة الحكم الصالح بالتنمية يمكن قراءتها من ثلاث زوايا[3]:

- **الزاوية الأولى**: وطنية، تشمل الحضر، والريف، وجميع الطبقات الإجتماعية والفئات، بما فيها المرأة والرجل.
- الزاوية الثانية: عالمية، أي التوزيع العادل للثروة بين الدول الغنية والدول الفقيرة وعلاقات دولية تتسم بقدرٍ من الإحترام والمشترك الإنساني، والقواعد القانونية.

---

(1) حسن كريّم، "مفهوم الحكم الصالح" مصدر سابق، ص98.

(2) عبد الحسين شعبان، "الحكم الصالح (الراشد) والتنمية المستدامة"، صحيفة الحوار المتمدن، مصدر سابق.

(3) المصدر السابق.

* الزاوية الثالثة: زمنية، أي مراعاة مصالح الأجيال الحالية والأجيال اللاحقة.

ومما تقدم، تتضح أهمية الحكم الصالح باعتباره الإطار الذي تزدهر به التنمية البشرية المستدامة من خلال تمكين المواطنين، لا سيما الفقراء والمهمشين منهم لينتشلوا أنفسهم من الفقر، والذي هو نقيض التنمية الإنسانية. إن هذا التمكين يتطلب تقوية المشاركة من خلال المساهمة في اختيار مؤسسات الحكم عبر الانتخابات وضمان التعددية للفعاليات السياسية وضمان تنافسها بشكل عادل وضمان حرية التجمع النقابي والمدني.

ويمكن تشخيص خمسة أبعاد أساسية للتنمية البشرية المستدامة، هي[1]:

* **البعد الأول**: التمكين، أي توسيع قابليات الناس وخياراتهم، والقابلية على اتخاذ القرار المبني على الحرية دون إغلال الجوع، والحاجة، والحرمان، وإعطائهم الفرصة للمشاركة، أو دعم القرارات التي تؤثر في حياتهم.
* **البعد الثاني**: التعاون، أي الإعتراف بأن حس الإنتماء مصدر مهم للإشباع الشخصي، والمصلحة، والغرض، والمعنى. وفي هذا الحس تكون التنمية البشرية معنية بالطرق التي يتعاون، ويتفاعل الأفراد بها.
* **البعد الثالث**: العدالة، أي خلق الإمكانات والفرص، وليس في الدخل وحسب، ولكن في جميع المجالات وكافة حقوق المواطنين، وكمثال على ذلك، حق الجميع في الحصول على التعليم.

---

(1). UNDP, Reconceptualizing Governance for sustainable human development: Discussion paper 2, p.8..

- **البعد الرابع**: الإستمرارية، أي تلبية حاجات الجيل الحالي دون الإضرار بالأجيال اللاحقة، وإمكانية تمتعها بحياة خالية من الفقر والحرمان وممارسة إمكانياتهم الأساسية.
- **البعد الخامس**: الأمان، أي الحق في العيش الكريم، بعيداً عن التهديدات، كالأمراض والقمع أو التهجير.

وتؤكد التنمية البشرية المستدامة أن النمو الاقتصادي يجب أن يكون وسيلة لهذه الغايات، وعلى عاتق الحكومات، تقع مسؤولية ضمان هذه الحالة. وعليها إيجاد الوسائل لضمان أن قياسات التقدم النوعية تعطي وبنفس القدر على الأقل، ما تعطيه المؤشرات الكمية للثروة الاقتصادية. لذلك، يتوجب على الحكومات خلق الظروف التي تُحسِّن التمكين، والتعاون، والمساواة، والإستمرارية، والأمان.

إن الفشل في تهيئة هذه البيئة الملائمة تجعل الأمور أصعب على المواطنين لإنجاز الأهداف المتوخاة، كما تجعل الإستفادة من التطور الاقتصادي، والإجتماعي الذي يطرأ، مستحيلاً على المجموعات المهمشة في المجتمع.

الفقرة الثالثة
مبادىء الحكم الصالح في القطاع العام

يعتبر الشركاء في التجارة الدولية والمنظمات الدولية، مثل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، لجنة بازل، والرابطة الدولية لمراقبين التأمين، من أكثر مصادر الضغط فعالية للإصلاح في أي مجال. وفي هذا السياق، برزت هناك حاجة ملحة لتطوير مجموعة من مبادىء الحكم الصالح في القطاع العام، لتوائم مبادىء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، مقرونة بالضغط الدولي لتشجيع تلك المتبنيات ذات الإنتشار الواسع. ويحتوي قانون التطبيقات الجيدة للسياسات المالية والنقدية والتمويلية الذي أصدره

صندوق النقد الدولي على مكونات مهمة من مجموعة المبادىء التي يجب أن تميز بين الأدوار الخاصة التي تؤديها ثلاث دوائر رئيسية في القطاع العام، وهي الحكومة وسياستها البيروقراطية، المشاريع التي تملكها الحكومة والوكالات التنظيمية التي توظفها الحكومة. وبالرغم من صعوبة التفريق بين هذه الدوائر وتداخلها، إلا أن كل واحدة منها لها تحديات فريدة في تطبيق الحكم. لذا، ينبغي الفصل بينها مؤسسياً ووظيفياً، وإلى أكبر مدى ممكن[1]. وهي تغطي المجالات التالية[2]:

أولاً: الشفافية:

يوفر صندوق النقد الدولي، من خلال قانون التطبيقات الجيدة للسياسات المالية والنقدية والتمويلية، دليلاً ممتازاً للمساءلة والشفافية في القطاع العام. ويمكن أن توجز العناصر الأساسية لهذا القانون، بما يأتي:

1 - يجب أن يكون هناك وضوح في الأدوار والمسؤوليات داخل القطاع العام. الوضوح في الأدوار والمسؤوليات والأهداف، أمر أساسي في الشفافية والمساءلة. وإن وكالات القطاع العام المسؤولة عن صياغة وتنفيذ السياسات يجب أن تكون متميزة وبارزة عن بقية قطاعات الاقتصاد. ويجب أن تكون أهداف هذه الوكالات معرّفة بالقوانين والتشريعات ومذكرات التفاهم مع الحكومة. ويجب أن تكون العلاقات التي تربط هذه الوكالات شفافة، كما أن شروط التعيين وإجراءاته وتسريح الهياكل الحاكمة يجب أن يكون مفصح عنه وبشكل علني.

---

(1). Jeffrey Carmichael and DaniKaufmann,:Public sector Governmence and the finance sector", Washington, DC, June 2001, p.24.

(2). Ibid, p.24.

2 - يجب توفر المعلومات وبشكل علني حول السياسات المالية والنقدية والتمويلية. المعلومات يجب أن تكون متوفرة في جدول زمني منظم، وفي الوقت المناسب، ويجب أن تلائم معايير صندوق النقد الدولي. ويجب أن تحتوي معلومات الميزانية والنشاطات الإضافية والموقف المدعوم للحكومة. وأيضاً يجب أن تتضمن المعلومات، الموجودات والإلتزامات للحكومة ووكالاتها.

3 - يجب ان تكون عملية صياغة وتنفيذ وأبلاغ السياسات العامة مفتوحة وشفافة. أي أن يكون هيكل السياسة وأدواتها وأنشطتها موضحة ومنشورة. ويجب أن تكون التغيرات الهامة في السياسة التنظيمية، منفذة بالمشاورة مع الأطراف ذات العلاقة.

4 - يجب أن يكون صناع السياسة مُسائلون، وكذلك الوكالات المسؤولة عن صياغة السياسات موضع للتقييم المستقل حول نزاهتها. يجب أن يكون الموظفون الحكوميون جاهزون للحضور لمحاسبتهم على أفعالهم من قبل السلطات المختصة. وعندما تقدم البيانات المالية، يجب أن يكون معها تدقيق مستقل حول جودة هذه البيانات والمشاريع. ويجب على الوكالات نفسها تقديم بيانات مدققة عن عملياتها. كما ان إجراءات الحكم الداخلية، يجب أن تضمن نزاهة العمليات وتمنع تضارب المصالح. هذه الإجراءات، بالإضافة إلى أي حماية قانونية للموظفين والمسؤولين والمعايير الأخلاقية لموظفي الخدمة العامة، يجب الإفصاح عنها علناً[1].

ثانياً: فعالية الوكالات التنظيمية.

أصدرت لجنة بازل والرابطة الدولية لمراقبي التأمين، مجموعة من المبادىء الممتازة، ينبغي على كل وكالة تنظيمية أن تطمح إلى تنفيذها.

(1). Ibid, p.25.

وتكمن المشكلة في عدم توافر أفضل معايير للسلوك والتصرف في العالم تكون ذات فائدة محدودة ما لم تكن الوكالات المعنية بهذه المعايير قادرة على تنفيذها. فالتنظيم والمعايير ليست هي التي تفشل، إنما الفشل يكمن في سوء التنفيذ. وهذا الأمر يثير قضايا الإستقلالية، والتمويل ونوعية الموظفين، ولمعالجة هذه المشكلة، يجب أن يشمل الحكم الصالح المجالات التالية[1]:

أ - **الإستقلالية** : الإستقلالية الحقيقية تتطلب أن تكون الوكالات التنظيمية قادرة على صياغة سياسة حرة دون تدخل الحكومة وتنفيذ هذه السياسة. وبالتالي، يصبح مما لا شك فيه، أنه كلما زاد مستوى الإستقلال، لا بد من زيادة مستوى الإفصاح والمساءلة.

ب - **التمويل**[2]: من الضروري تمتع الوكالات التنظيمية بتمويل مناسب وصحيح إذا أريد لها أن تكون فعالة. فالتمويل المناسب يمكن الوكالة من الحصول على موظفين أكفاء من خلال منحهم معاشات تفضيلية.

ج - **مهارات وحوافز الموظفين**[3]: المشكلة الشائعة بين مختلف الوكالات التنظيمية هي الموظفين المحبطين والخاملين. وتنشأ هذه المشكلة من المسؤوليات المتضاربة وبنية المساءلة. يكون الموظفون عادة غير راغبين في مواصلة عملهم الصعب في مواجهة المتجاوزين الماليين إذا كان الأساس القانوني لهذه المواجهة موضع شك، أو إذا كانوا لا يتمتعون بحماية كافية من الملاحقة القضائية لقيامهم بواجباتهم، أو إذا كان ينقصهم الخبرة لتنفيذ العمل. وهناك بعض الخطوات العملية من أجل تحسين إمكانات الموظفين هي:

---

(1) وفاء ناصر، "الحوكمة في لبنان"، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الإقتصاد وإدارة الأعمال، الجامعة الإسلامية في لبنان، بيروت، 2008، ص110، 111.

(2). Jeffrey Carmichael and DaniKaufmann,:Public sector Governmence and the finance sector", Washington, DC, June 2001, p.28.

(3). Ibid, p.28.

- مستويات رواتب مناسبة.
- هياكل مكافآت تستند إلى نتائج العمل بدلاً من استنادها إلى المدخلات والأقدمية.
- خطوط واضحة للسلطة وصنع القرار داخل الوكالة.
- التمويل الكافي للتدريب المهني وتنمية قدرات الموظفين.
- المراقبة من قبل الوكالات التنظيمية في السلطات القضائية الأكثر تطوراً.

ثالثاً: إجراءات مكافحة الفساد:

المبادىء للحكم الصالح في القطاع العام والتي سبق ذكرها مهمة، ليست لتأثيرها المحتمل على أداء القطاع العام وحسب، ولكنها أيضاً توفر عوامل مساعدة أساسية لمكافحة الفساد. لذلك فإن أي إجراءات تقوم على تحسين الإفصاح والمساءلة هي مضادات طبيعية للفساد.

وكذلك هي الإجراءات التي تعطي الحماية القانونية للمنظمين ضد الابعاد المزاجي والكيفي من العمل وايضا الاجراءات الحمائية ضد الاضطهاد بسبب أداء الاعمال باخلاص. بالاضافة إلى ذلك هناك اجراءات اضافية والتي تمكن من تقليل أكثر للفساد من خلال تقليل سهولته التي تساعد على انتشاره. ومن بين هذه الإجراءات تشريع مكافحة الفساد واستهداف مزايا النظام المالي التي تسهل الفساد، مثل العلاقة ما بين التحويل الإلكتروني للنقود وغسيل الأموال.

1 - الإجراءات العامة لمكافحة الفساد.

تأتي التشريعات لمكافحة الفساد بمظاهر متعددة، فمنها ما هو التحقق الصريح لمدفوعات فاسدة لأحد موظفي الحكومة أو وكلاءها على أنها أنشطة جرمية وفرض عقوبات صارمة على الجهات التي تقوم بهذه الممارسات، ومنها ما يكون على شكل تشريع يحظر على الشركات المحلية

من إجراء مدفوعات فاسدة إلى الحكومات الأجنبية، ومنها إصدار أحكام صريحة لمكافحة الفساد في الوكالات التنظيمية وغيرها من الوكالات الحكومية. ولكي تكون هذه الإجراءات فعالة يجب أن تكون مدعومة بنطاق أوسع من قوانين القطاع العام التي تغطي الشفافية والمساءلة، وأيضاً عن طريق نظام المحاكم والسلطة القضائية المستقلة.

2 - اتفاقات مكافحة عمليات غسيل الأموال:

من آثار العولمة والتقدم العلمي والتقني في تحويل الأموال الكترونياً على مدى السنوات السابقة، كان ظهور عمليات غسيل الأموال على الصعيد الدولي بوصفها واحدة من أكبر المجالات النامية في الجريمة. تحدد تقديرات صندوق النقد الدولي حجم الأموال المغسولة من خلال النظام المالي العالمي ما بين 500 مليار دولار إلى 1500 مليار دولار في السنة الواحدة. أي ما يعادل 1% من الناتج المحلي العالمي، الإفصاح العلني وإحراج المؤسسات المرموقة المخالفة هي بداية العلاج، ولكن يجب أن تكون هناك جهود أقوى وأكثر تنسيقا [1].

الفقرة الرابعة
الفساد وتأثيراته السلبية على التنمية

لا شك أن هناك العديد من التوصيفات والتعريفات لظاهرة الفساد، وذلك لكثرة أساليبها، وتنوع سبل تغلغلها الضارة في مفاصل الدولة، والمجتمعات، فتأخذ معنى الرشوة، أو الإختلاس، أو المحاباة، أو الحياد عن الحق... إلخ. والتي تتفشى بنسب متفاوتة بين دولة وأخرى، ومجتمع، وآخر، تبعاً لمستويات التقدم والتراجع الذي يسبغ نظامها السياسي، والإجتماعي، والاقتصادي، والقانوني.

---

(1). Ibid, p.30.

أولاً: مفهوم الفساد:

لاقت ظاهرة الفساد اهتمام الكثير من الباحثين والمهتمين حيث تراها سوزان روز أكرمان "هي أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة"، بمعنى أن المؤسسات التي صُمّمت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطن والدولة، أصبحت تستخدم بدلاً من ذلك كوسيلة للإثراء الشخصي وتقديم المنافع للفاسدين[1]، أو هو "سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعاً إلى مكاسب خاصة مادية، أو معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير، تستهدف تحقيق منفعة خاصة"، على حد تعبير ج. س. ناي، عندما يربط الظاهرة بمخالفة الواجب الرسمي، وانتهاك القواعد القانونية لتحقيق المنافع الخاصة.

أما صندوق النقد الدولي، فهو يرى أن الفساد "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف إلى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد، أو لمجموعة ذات علاقة من الأفراد"[2].

كما حددته "منظمة الشفافية الدولية" بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته". وقدرت منظمة الشفافية الدولية ان حجم الخسائر التي تلحق بالاقتصاد العالمي نتيجة انتشار ظاهرة الفساد بأشكالها المختلفة يقدر بأكثر من 400 مليار دولار سنويا[3].

كما أدلى البنك الدولي بدلوه في هذا الموضوع حيث قدم تعريفاً للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص. فالفساد، يحدث عادةً عندما يقوم

---

(1) عماد الشيخ داوود، "الشفافية ومراقبة الفساد"، مصدر سابق، ص136.

(2) المصدر نفسه، ص137.

(3). http://www.dctcrs.org/s2555.htm.

موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات، أو أعمال خاصة بتقديم رشاوى للإستفادة من سياسات، أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب، أو سرقة أموال الدولة مباشرة"[1].

ويشير هذا التعريف إلى آليتين من آليات الفساد:

أ - آلية دفع الرشوة والعمولة المباشرة للموظفين والمسؤولين في الحكومة، وفي القطاعين العام والخاص لتسهيل عقد الصفقات، وتسهيل الأمور لرجال الأعمال والشركات الأجنبية.

ب - وضع اليد على (المال العام)، والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي، وفي قطاع الأعمال العام والخاص، أي ما يسمى بمحاباة الأقارب.

ثانياً: أسباب الفساد:

إن أسباب الفساد عديدة، فمنها ما يكون سياسياً أواقتصادياً أو اجتماعياً، ولا يقتصر الفساد على وجود هذه العوامل الثلاثة. ففيما يتعلق بالجوانب والأسباب السياسية المرافقة لظاهرة الفساد، يمكن القول أن عوامل مختلفة تقف وراء تفاقم هذه الظاهرة، التي تتناسب في شدتها ودرجتها طردياً مع تنامي ظاهرة الفساد، ومنها غياب نظام سياسي فعّال يقوم على مبدأ فصل السلطات وتوزيعها بشكل انسب، أي غياب دولة المؤسسات السياسية والقانونية والدستورية وعند هذا المستوى تظهر حالة غياب الحافز الذاتي لمحاربة الفساد في ظل غياب دولة المؤسسات وسلطة

(1) محمود عبد الفضيل، "مفهوم الفساد ومعاييره"، مركز دراسات الوحدة العربية، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، الطبعة الأولى، بيروت، 2004م، ص80.

القانون والتشريعات تحت وطأة التهديد بالقتل والاختطاف والتهميش والإقصاء الوظيفي. وهناك عامل آخر هو ضعف الممارسة الديمقراطية والمشاركة الذي يمكن أن يساعد في انتشار ظاهرة الفساد الإداري والمالي ذلك أن شيوع حالة الاستبداد السياسي والدكتاتورية في العديد من البلدان يسهم بشكل مباشر في تنامي هذه الظاهرة وعندها يفتقد النظام السياسي أو المؤسسة السياسية شرعيتها في السلطة وتصبح قراراتها متسلطة بعيدة عن الشفافية، فضلاً عن حرية نشاط مؤسسات المجتمع المدني.كما يمكن لظاهرة الفساد أن تستشري في ظل عدم استقلالية القضاء ورضوخه للضغوط السياسية وهو أمر مرتبط أيضاً بمبدأ الفصل بين السلطات إذ يلاحظ في معظم البلدان المتقدمة والديمقراطية استقلالية القضاء عن عمل وأداء النظام السياسي وهو ما يعطي أبعاداً أوسع فعالية للحكومة أو النظام السياسي تتمثل بالحكم الصالح والرشيد، فاستقلالية القضاء وعدم (تسييسه) مبدأ ضروري وهام يستمد أهميته من وجود سلطة قضائية مستقلة نزيهة تمارس عملها بشكل عادل وتمتلك سلطة رادعة تمارسها على عموم المجتمع دون تمييز. وهنا فأن السلطة الرادعة هذه تعتبر من أهم مقومات عمل السلطة القضائية لتأخذ دورها في إشاعة العدل والمساواة بين أفراد المجتمع.

كما أن هناك عوامل أخرى يمكن أن تسهم في تفشي ظاهرة الفساد كقلة الوعي السياسي وعدم معرفة الآليات والنظم الإدارية التي تتم من خلالها ممارسة السلطة.

إن أغلب العمليات الاقتصادية هي عبارة عن صفقات تجارية مشبوهة أو ناتجة عن عمليات سمسرة يحتل الفساد المالي فيها حيزاً واسعاً، وهو ما سينعكس بصورة أو بأخرى على مستوى وبنية الاقتصاد الوطني، إذ ستؤثر هذه العمليات على مدى سير عملية تنفيذ المشاريع وبالتالي على عملية الإنتاج. كما أن مستوى التخلف والبطالة يشكل بيئة

حاضنة لانتشار ظاهرة الفساد. هذا بالإضافة إلى تدني الأجور والرواتب تتناسب تشجع وتزيد من العوامل المساعدة على ظاهرة الفساد[1].

ثالثاً: مظاهرالفساد:

نظراً لتعدد وتنوع حالات الفساد، فأن أشكاله ومظاهره تنوعت وتزايدت، وأهمها:

1 - استغلال المنصب العام:

يلجأ الكثير من المسؤولين الذين يشغلون مناصب في أجهزة الدولة إلى استغلالها من أجل تحقيق مكاسب مادية، وبطبيعة الحال فأن هؤلاء يتحولون مع مرور الوقت إلى شركاء أو رجال أعمال إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين أي اختلاط التجارة بالامارة وبالتالي يتحول اهتمامهم لإيجاد طرق أو اساليب تمكنهم من زيادة أموالهم وثرواتهم الخاصة على حساب بتحقيق متطلبات مواطني بلدانهم، ويساعد تراخي الضوابط الفاعلة في المساءلة والمحاسبة لاسيما انعدام قوة البرلمانات في مساءلة الموظف التنفيذي إلى استجابة المسؤولين للاغراءات التي تعرض عليهم ولبعض الافراد لتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.

طبقاً لماسبق من تحليل لآليات الفساد البيروقراطي ورؤية (تلمان) له. وهي الحالات التي تسمح بتحول المسؤول البيروقراطي بعد تركه الوظيفة إلى مفسد كبير من أجل زيادة أمواله وقيامه بغسل هذه الأموال بطريقة أو بأخرى.

2 - التجاوز على المال العام:

إن أكثر المشمولين بسلوك التجاوز على المال العام هم طبقة السياسيين

(1). http://www.annabaa.org/nbahome/nba80/010.htm.

والمسؤولين الحكوميين الذين يستخدمون نفوذهم من أجل تحقيق مصالح الغيرالذين تربطهم علاقات أو مصالح مادية، فقد يلجأ الكثير منهم إلى تسهيل حصول رجال الأعمال في القطاع الخاص على قروض من البنوك الحكومية بفوائد منخفضة وبدون ضمانات مقابل حصول المسؤول على جزء من القرض كرشوه أو عمولة.

3 - التهرب الضريبي:

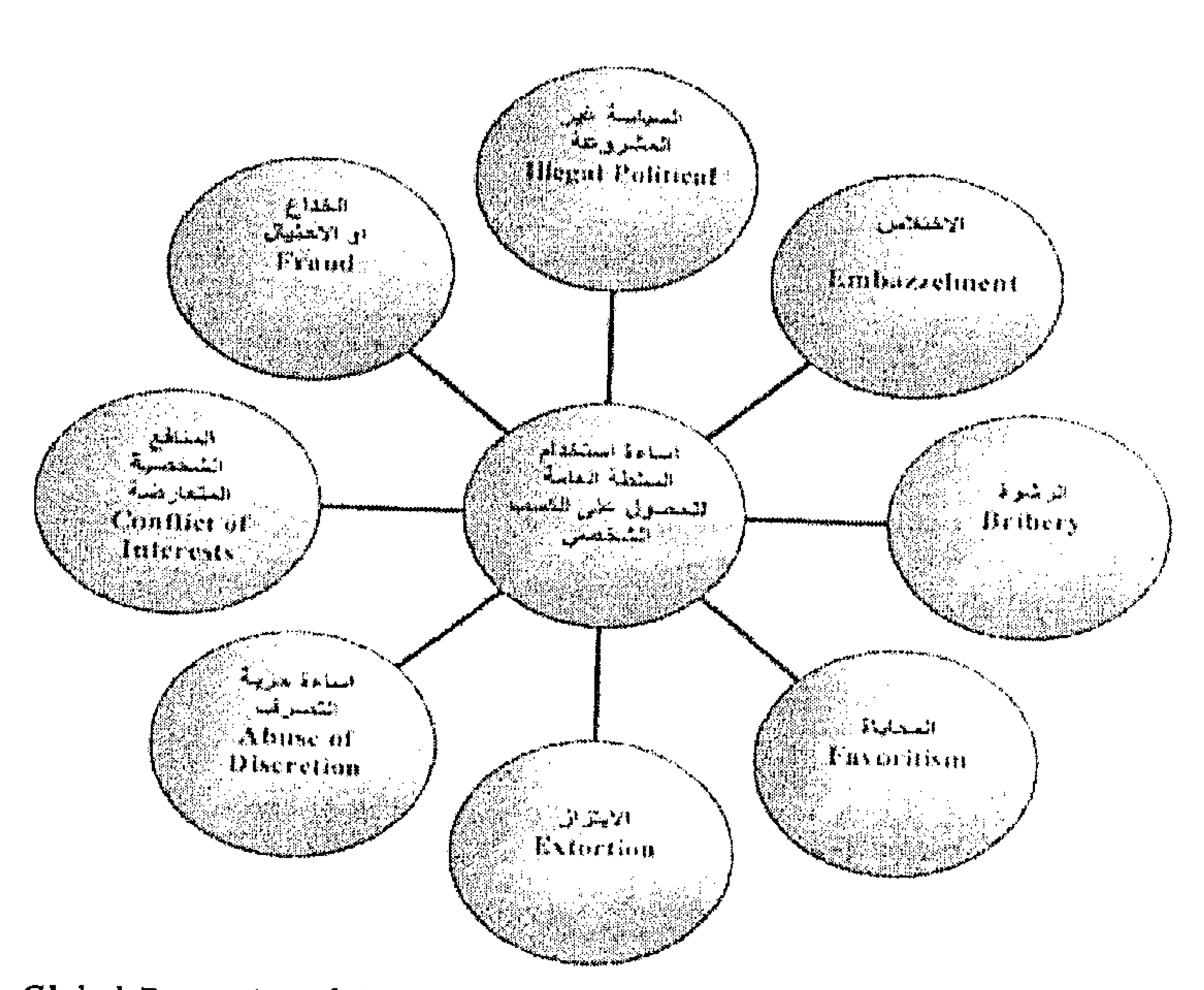
يتعرض الكثير من المسؤولين الحكوميين والقائمين بوظيفة عامة إلى محاولات الابتزاز من قبل رجال الأعمال في القطاع الخاص، فهؤلاء يدفعون الرشاوى بغية حصولهم على تخفيض ضريبي أو اعفاء ضريبي لفترة طويلة من خلال استثناءات أواحتيال على القوانين، كما يقوم بعض المسؤولين بالتلاعب في مواصفات السلع المستوردة الملحوظة في المعاملات بغية تخفيض الرسوم الواجب دفعها للخزينة العامة مقابل حصولهم على أموال كرشوة من المستورد وهذا بحد ذاته نهب للمال العام. تساعد عليه عدم دقة التشريعات وكثرة القيود الحكومية في اعاقة الطريق السوي لاسيما المتعلقة بحصص الاستيراد والتصدير والاستقطاعات الضريبية. الأمر الذي ينعكس على حياة المواطن بشكل أو بآخر ويسهم في زيادة المعاناة.

4 - تهريب الأموال:

نشطت في الأونة الأخيرة عمليات تهريب الأموال التابعة للمسؤولين التي حصلوا عليها بطرق غير مشروعة إلى البنوك التابعة للدول الأجنبية لاستثمارها، مقابل فوائد عالية، أو قيامهم بشراء عقارات خارج بلدانهم ويبرر هؤلاء المسؤولون هذا السلوك بأنه من الضرورات التي تفرضها الأوضاع السياسية المتقلبة وتأمين المستقبل لعوائلهم في حالة استبعادهم عن مناصبهم الوظيفية. مرد ذلك يعود إلى أن قواعد المحاسبة لم ترتق بعد

إلى منزلة تتمكن بموجبها من القيام بدور رئيس في كبح الفساد، جراء التقصير في الاحتفاظ بسجلات وضوابط سليمة تتيح للجهات الرقابية استخدام أساليب الملاحقة القضائية على الوجه الأمثل. ذلك لأن اشتراطات التسجيل والاحصاءات عن المسائل المادية تؤثر في جانب العرض (ضمن معادلة الفساد). لما لتلك الاشتراطات من قدرة على تحقيق الانضباط الداخلي، وتسيير مسالك مسارات المحاسبة بشكل اوضح[1]. وكما موضح في الشكل رقم (1).

شكل رقم (1): أشكال ومظاهر الفساد



Source: *Global Dynamics of Corruption, The Role of the United Nations Helping Member States Build Integrity to Curb Corruption*, CICP-3, Vienna, October 2002, pp.3

(1). http://www.almadapaper.net/news.php?action=view&id=22294.

رابعاً: آثار الفساد:

تحول الفساد من ظاهرة إلى نظام وطريقة للحياة في كثير من الدول، وكان من الطبيعي أن يكون لانتشار هذا السلوك الفاسد والمدمر آثارٌ وتداعيات سلبية على مجمل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية في الدول، وإن معرفة هذه الآثار وانعكاساتها السلبية على اقتصادات تلك الدول يخلق وعياً لدى الشعوب ويحفز القوى المختلفة في المجتمع، من أحزاب سياسية وتنظيمات ومؤسسات ونقابات، على محاربة هذه الظاهرة ومحاصرتها ومعاقبة رموزها[1].

وتتفاوت التقديرات بشأن كلفة الفساد وآثاره على التنمية، فقد قدر البنك الدولي والأمم المتحدة قيمة ما يتدفق من العائدات غير المشروعة من الفساد والجريمة والتهرب من الضرائب، عبر الحدود سنوياً، بما بين تريليون دولار و1,6 تريليون دولار، وهو ما يعادل بين 3% إلى 5% من حجم الاقتصاد العالمي[2].

وذكرت منظمة الشفافية الدولية المعنية بمراقبة ممارسات الفساد والحث على مكافحته وتطويقه، في تقريرها عن الفساد العالمي لعام 2005، أن الفساد المنهجي في قطاع المشتريات العمومية يزيد تكاليف الدولة بقيمة 20 أو 25% ويقلل من نوعية البضائع والخدمات المستحصل عليها[3].

وقدر الاتحاد الإفريقي في تقرير صادر عنه عام 2002، حجم خسائر الاقتصاد الإفريقي وحده بما يزيد على 148 مليار دولار أميركي سنوياً، أي ما يعادل 25% من حجم إجمالي الناتج القومي لدول القارة الإفريقية

(1). http://www.alwahdawi.net/news_details.php?lng=arabic&sid=4570.

(2) المصدر نفسه.

(3) المصدر نفسه.

مجتمعةً. وبالنسبة للعالم العربي، حسب ما أشار إليه تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام 2005، فإن نحو 300 مليار دولار تتعرض للنهب وللفساد في العالم العربي كل عام[1]. ويمكن تسجيل ورصد الآثار والتداعيات التالية:

1 - الآثار الاقتصادية[2]:

* وجود علاقة سالبة بين الفساد ومعدلات النمو الاقتصادي، إذ يؤثر على استقراروملاءمة مناخ الاستثمار ويزيد من تكلفة المشاريع ويهدد نقل التكنولوجيا والمهارات، ويضعف الأثرالإيجابي لأستقطاب الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية وخاصةً عندما تطلب الرشاوي من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم، أو يطلب الموظفون المرتشون نصيباً من عائد الاستثمار. وفي هذا الصدد يعدُّ الفساد ضريبة ذات طبيعة ضارة وبصورة خاصة معيقة للاستثمار، ويزيد من حدة المشكلة، الطبيعة السرية للرشوة وعدم التأكد مما إذا كان الموظفون الذين يتقاضون الرشوة سينفذون دورهم في الصفقة أم لا، ومع ازدياد الفساد يقوم المستثمرون بإضافة المدفوعات الناجمة عن الرشا والعمولات إلى التكاليف، مما يرفع تكلفة المشروعات ويخفض العائد على الاستثمار.
* يؤدي ارتفاع حجم التهرب الضريبي والجمركي، وزيادة تكاليف المشاريع في مختلف القطاعات، وزيادة الإنفاق على أعمال الترميم والصيانة غير الحقيقية والديكورات وغيرها من صور الفساد وأشكاله إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة.

---

(1) المصدر نفسه.

(2) المصدر نفسه.

- يقوم الفساد بتغيير تركيبة عناصر الإنفاق الحكومي، إذ يبدد السياسيون والمسؤولون المرتشون موارد عامة أكثر على البنود التي يسهل ابتزاز رشا كبيرة منها مع الاحتفاظ بسريتها، وخصوصاً الإنفاق العسكري الذي يستدعي السرية ويلاحظ أن الأجهزة الحكومية التي ينتشر فيها الفساد تتراجع فيها مؤشرات التنمية الانسانية، حيث تنفق أقل على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة، وتتجه إلى الإنفاق أكثر على مجالات الاستثمار المفتوحة للرشوة.
- يحفز الفساد الاقتصاد الخفي او غير الرسمي أو ما يعرف باقتصاد الظل.
- يؤدي هدر الموارد والنقص في الإيرادات (العائدات) الحكومية إلى تحميل المواطن أعباء النقص في الإيرادات عن طريق فرض أشكال جديدة من الرسوم والضرائب تثقل كاهل الطبقات المتوسطة والفقيرة
- يقلل من قدرة الدولة على زيادة الإيرادات، على توفير الخدمات العامة الأساسية ويؤدي إلى تزايد في معدلات الضريبة، التي تجبى من عدد متناقص من دافعي الضرائب.
- تزيد الرشوة من تكاليف الصفقات ورفع مستوى المخاطرة المقترنة بالاستثمارات وعدم التيقن في الاقتصاد.
- يؤدي الفساد وتبديد الموارد إلى زيادة في حجم المديونية الداخلية والخارجية.
- يؤدي الفساد إلى إضعاف جودة البنى التحتية والخدمات العامة.
- يدفع ذوي النفوس الضعيفة للسعي إلى الربح غير المشروع عن طريق الرشا بدلاً من المشاركة في الأنشطة الإنتاجية
- يحبط الفساد روح المبادرة والابتكار ويضعف الجهود لإقامة مشاريع استثمارية جديدة.

- يرتبط الفساد بتردي حالة توزيع الدخل والثروة، إذ يسهم الفساد في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون القرار.
- تتبدى أهم مخاطر الفساد في تغييرها للحوافز والدوافع السلوكية بحيث يسود نوع من الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع، إلى جانب إهدار جانب من الطاقات الإنتاجية المحتملة في جهود ملاحقة ومتابعة الفساد التي تستأثر بجانب كبير من الموارد.
- يؤدي الفساد إلى رفع تكاليف الإنتاج كنتيجة مباشرة للرشوة والعمولات، وبالتداعي ارتفاع مستوى الأسعار (التضخم).
- يؤدي الفساد وسوء توزيع الموارد إلى زيادة حقيقية وملموسة في معدلات البطالة والفقر.
- يعيق الفساد نمو وتطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

2 - الآثار الاجتماعية[1]:

- تفاقم الفساد في المجتمع، يسبب انخفاض مستويات الرفاه الاجتماعي، وتدني مستوى المعيشة لغالبية المواطنين، وزيادة في أعداد الفقراء والمهمشين اجتماعياً.
- تعتبر بيئة الفساد بيئة طاردة للابداع ويدفع الفساد الكفاءات والنخب العلمية للهجرة، لعدم وجود آلية التنافس الشريف، وذلك لانتشارالمحاباة والمحسوبية والفئوية.
- يزيد من تنامي ظاهرة الاستقطاب الطبقي ويوسع من سلطة الأثرياء، ويؤثر سلباً على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهمشين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

(1) المصدر نفسه.

* يهز الفساد الثقة في فعالية القانون وفي قيم والأمانة والنزاهة، ويهددالمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسق قيمي تعكسه مجموعة من العناصرالفاسدة أو ما يسمى (سياسات سيئة)، مما يدفع إلى تشجيع وتقوية مجموعة من السلوكيات السلبية.
* يضعف الفساد، الروح الوطنية والانتماء للدولة ويهدد السلم الاجتماعي.
* يؤدي الفساد إلى تركز الثروة في أيدي قلة من المجتمعويحرم باقي الفئات من الانتفاع بموارد البلاد المالية ويحرمهم من نصيبهم في الدعم.
* يسهم الفساد في تردي الخدمات الاساسية كالتعليم والصحة وفي استشراء روح اليأس بين المواطنين وانتشار حالة الإحباط التي تنعكس سلبياً على العمل والإبداع في تردي القيم الاجتماعية والأخلاقية في المجتمع.

3 – **الآثار السياسية**[1]:

* يشيع الفساد الفوضى والاختلال في البلاد. ويعتبرأرضية خصبة لحدوث الاضطرابات ويساهم في هشاشة الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.
* يتسبب الفساد وسوء توزيع وتخصيص الموارد، في زيادة حالات العنف، والانقسامات في المجتمع، وفي إضعاف الاستقرار السياسي وشيوع النفاق السياسي وشراء الذمم والولاءات السياسية.
* يعرقل الفساد جهود الإصلاح الاقتصادي والإجتماعي والسياسي.
* يضيق من نطاق المشاركة الجماهيرية في عملية صنع القرار وفي العملية السياسية بشكل عام.

---

(1) المصدر نفسه.

- يخلق الفساد الجو الملائم لتسلم أشخاص غير مؤهلين ولا يتمتعون بالكفاءة والخبرة، أعلى المناصب في النظام.
- يقوض الفساد شرعية الدولة وهيبتها.
- يهدد شرعية الانظمة الديمقراطية والحكومات المنبثقة عنها ويفقد المجتمع الثقة بها وبالمؤسسات المختلفة ؛
- يُفقد الفساد الأنظمة التي تتمتع بقدر من الديمقراطية والشفافية احترام مواطنيها.
- يسيء الفساد لسمعة الدولة في المحافل الدولية، وتصنف على أنها غير جديرة بالثقة للحصول على المساعدات والمعونات المالية، مما ينعكس سلباً على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

القسم الثاني

أثر السياسات المالية والدين العام على التنمية المناطقية

نما دور الحكومات في الكثير من الدول النامية بعد الحرب العالمية الثانيــة في مجال تقديم الخدمات المحلية الأساسية كالتعليم والصحة والمياه والكهرباء وشبكات النقل... الخ، وقد أدى تزايد مسؤوليات الحكومة إلى تركز سلطة صنع القرار التنموي في أيدي السلطة المركزية، التي تتجسد في السياسات المالية لتمويل وتغطية هذه الحاجات، وقد نجم عن هذا الوضع ثغرات ومشكلات تنموية عديدة، من أهمها: ازدياد حدة الفوارق الاقتصادية والاجتماعية المكانية، سواء على مستوى الأقاليم أو المناطق أو التجمعات السكانية، الأمر الذي جعل الهيئات الأهلية والشرائح السكانية (والممثلة بالبلديات والمنظمات الأهلية) في كثير من الأحيان غير راضية عن القرارات التنموية للحكومات المركزية؛ نظراً لأن هذه السياسات التنموية تتضمن توجهات غالباً ما تكون بعيدة عن حاجات ومشكلات ومصالح السكان المحليين في المستويات المكانية المختلفة، ولا تؤدي إلى التنمية المنشودة.

لقد تطور مفهوم ومجال التنمية كثيرا خلال العقود الأخيرة، وهكذا ظهرت إلى جانب مصطلح التنمية الاقتصادية عدة مسميات كالتنمية الاجتماعية، والتنمية البشرية المستدامة، والتنمية الإنسانية. كما برزت عدة مفاهيم تعنى بتحديد نطاق التنمية من قبيل التنمية الوطنية، والإقليمية، والتنمية المحلية (المناطقية). استهدفت التنمية منذ مطلع الثمانينات إلى أن

تكون داخلية ذاتية تساهم فيها جميع فئات المجتمع، وتستجيب إلى ما يحتاج إليه السكان مع التخلي عن الأعمال التنموية المتفرقة وغير المنظمة فضلا عن ضرورة إحياء مراكز محلية تستغل استغلالا أمثل الموارد الطبيعية والبشرية المحلية، وركزت على تنمية الأرياف واستحداث هياكل إدارية تعنى باللامركزية ومنح الأجهزة الإدارية المحلية (البلديات) صلاحيات أوسع كما ساهمت المنظمات غير الحكومية في ترسيخ الاقتناع بأهمية التنمية المحلية من خلال برامج التنمية الذاتية والتضامن وتثبيت السكان في مواقعهم الأصلية والمحافظة على البيئة وتهيئة المجال المحلي وإسناد برامج التنمية الحكومية التي تبنتها ونفذتها في المناطق الفقيرة والمعزولة وباعتمادها على تصورات وطنية، وخارجية أحيانا، وبتشريك السكان المستفيدين والمتطوعين.

ان الأدوار التي تسهم بها الجهات الرسمية في التنمية المحلية تظهر في تنسيق وتمويل السياسات القطاعية والسياسات المحلية في إطار الخطط التنموية.. وكذلك المساهمات البحثية في حقل التنمية المحلية، وتقديم العديد من الدورات للسلطات المحلية والأجهزة التنفيذية في العديد من المؤسسات الرسمية في المناطق، وفي المساعدة بتنفيذ مشاريع متعددة في المناطق والقرى في قطاعات التربية والتعليم والصحة والزراعة والبيئة... وبالتالي يتمثل الدور التنموي للسلطة في الآتي:

- تلمس احتياجات المجتمعات المحلية من خلال مشاركتهم في اختيار المشاريع ذات الأولوية.

- المساعدة على توفير التمويل اللازم وتنفيذ المشروعات المطلوبة من جهات مختلفة.

- العمل على ضمان التشغيل وديمومة المشاريع التنموية عبر المستفيدين.

- التوعية المستمرة للمواطنين في أدنى مستويات للمجتمعات المحلية

لأهمية مشاركتهم في إعداد السياسات التنموية والمشاركة في تنفيذها.

ان تنفيذ هذه الأدوار تتطلب تمويلا خاصا يجب أن يلحظ في الموازنات السنوية التي تضعها الحكومة، من ضمن سياسات مالية عامة معدة مسبقا، وقد تلحظ في معظمها اللجوء إلى الاستدانة لتمويل عجز الموازنات في حال وجوده، والمفترض أن يخصص الدين العام لتمويل متطلبات التنمية بشكل عام والمناطقية بشكل خاص، وهذا ما سنتطرق اليه في هذا القسم عبر فصلين:

الأول: حول الدين العام والثاني: حول السياسات المالية ودورهما التنموي.

الفصل الأول

الدين العام والتنمية المناطقية:

الدين العام عبارة عن : "مبلغ من المال تستدينه الدولة من الأفراد أو من المؤسسات المالية الداخلية والخارجية الإقليمية منها والدولية. وترعى عملية الإقتراض شروط خاصّة، وتلتزم بموجبها الدول تجاه المقرض بتسديد المبالغ المقترضة مع فوائدها"[1].

إن تغطية انفاق الموازنة بواسطة وسيلة الدين العام إنما يقتضي أن يتم لتحقيق أهداف تنموية، مناطقية تسهم في أحداث نمو اقتصادي، فهل حقق استخدام الأموال المستدانة أهدافا تنموية ؟

الفقرة الأولى
مفهوم الدين العام

تقضي المالية العامة مبدئياً بضرورة تغطية الدولة لنفقاتها العامة من وارداتها العامة، أي ممّا تملك من دخل متكوّن من حصيلة الضرائب والرسوم التي تحصل عليها من المكلّفين، أو أية موارد طبيعية.

فبعد تطوّر دور الدولة وإتساع نشاطاتها لتشمل مختلف المجالات الاقتصادية والإجتماعية والإنمائية والعسكرية، أصبح من الواجب عليها زيادة حجم النفقات العامة المترتّبة عليها فتجد الدول (و خاصّةً النامية) نفسها في كثير من الأحيان أمام موازنات عاجزة تضعها أمام خيار الوقوع في شرك الإستدانة لتغطية هذا العجز.

---

(1) عاطف مقلد، "المالية العامة - الموازنة ومصادر تمويلها، 1994، ص179.

إن موارد الدولة العاديّة المحدودة (ضرائب ورسوم) لا تُمكّنها في كثير من الأحيان من تغطية نفقاتها وخاصّة تلك المتعلّقة بخطّة تمويل التنمية الاقتصادية والتي تتطلّب صرف مبالغ ضخمة بصفة إستثنائية، وتقف بالتالي عاجزة عن زيادة وارداتها العادية من خلال زيادة الضرائب لما في ذلك من تأثير على الوضع الاقتصادي المالي للمواطنين وقدرتهم الشرائية الذي قد يكون له أثر سلبي على الوضع الاقتصادي العام وبالتالي الإجتماعي والأمني (إحتجاجات ومظاهرات).

فتلجأ في مثل هذه الحالات إلى إحدى الطرق الثلاث: إمّا أن تُنفق من أموالها الإحتياطية ولكن كثير من الدول النامية لا يملك أموالاً إحتياطية كافية. أو أن تبيع أو تؤجّر بعضاً من أملاكها الخاصّة (مبدأ الخصخصة). أو أن تعمد إلى الإقتراض من الداخل أو الخارج والذي يُعتبر الوسيلة الأكثر إستخداماً مما أدى إلى تراكم الدين العام في كثير من الدول.

ويكون هذا الإقتراض نافعاً أو مضرّاً لضرورته ووجهة إنفاقه، فإن كانت وجهة إنفاقه تُستعمل في تسديد عجز الموازنة الناتج عن زيادة النفقات العادية (كتغطية الرواتب والأجور مثلاً) يكون مضراً، وإمّا إذا خُصّص لمشروع مثمر إنمائي يكون نافعاً.

الدين العام هو "مورد من الموارد غير العادية، تستدينه الدولة من الجمهور أو من المؤسسات المالية الوطنية أو الأجنبية بموجب إذن صادر عن البرلمان أو من يُخوّله بذلك، ويتضمّن تحديد مبلغ الدين وفائدته ومدته وكيفية تسديده"[(1)].

وفي تعريف آخر يكون الدين العام عبارة عن "مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من أفراد المجتمع أو الهيئات المالية الأجنبيّة أو المحلية أو من

(1) مهدي محفوظ، علم المالية العامة والتشريع المالي والضريبي - الموازنة والنفقات والواردات والقروض العامة -دراسة مقارنة، بيروت، 1994، ص400.

الحكومات الأخرى، هادفة بذلك لتغطية حاجات الإنفاق العام لعدم كفاية مصادر الإيرادات العامة الأخرى كالرسوم والضرائب وفائض المشروعات العامة، ويمكن أن يتمّ عقد القرض بواسطة العملة الوطنية أو أي عملة أجنبيّة، وبالتالي يمثل الدين العام مورد غير عادي لتأمين التوازن بين النفقات العامة والواردات في الموازنة العامة"[1].

أما الدين العام القائم فيُمثل في لحظة معينة حجم الإقتراض السابق لتلك اللحظة والذي لم يسدّد بعد ويكون الاقتراض سواء من السوق المحلية أو الخارج بتكلفة يتحدّد مقدارها بسعر الفائدة وحجم الإقتراض.

إن موضوع الدين العام يثير عدداً من التساؤلات تتعلّق بعلاقته بموازنة الحكومة، وعلاقة الموازنة بالنشاط الاقتصادي، وأهداف إدارة الدين العام وأساليب تمويله، وديناميكية وقابلية إستمرار المديونية العامة.

الفقرة الثانية
دوافع الاستدانة ومعايير الاقتراض

تتعدّد أسباب الدين العام ودوافعه، حيث يمكن أن تشمل الحالات التي تُرتّب الإلتزامات على الدول بدون أن تتّجه بارادتها إلى ذلك. كما هي الحال مع التعويضات وفقاً لما يُستقى من تعريف صندوق النقد الدولي للدين العام. إلا أنه وبمعظمه ينتج عن قرار بالإستدانة تتّخذه الدول النامية، مهما كان توصيف هذا القرار، بالحر أو بالمذعن. إذ أنه بالنتيجة يصدر مع إعلان الدولة عنه للجهات الدائنة، لدعوتها للتفاوض معها بهدف إستدانة المال.

لذلك فإنه من الضروري تحديد هذه الدوافع والأسباب. لملاحظة التطوّر الحاصل في مضمونها، منذ بدايات تكوّن الدين العام حتى الآن. إذ

(1) السيد حجازي المرسي، مبادئ الإقتصاد العام - النفقات والقروض العامة-، الدار الجامعي، القاهرة، مصر، 2000، ص5.

أن الصورة لم تبق على ما هي عليه. فإذا كانت البدايات قد تمثلت مع إرادة التنمية لدى الشعوب المستقلة فإن هذه الإرادة للتنمية التي يُلاحظ مباشرةً أنها لم تُؤت ثمارها، قد أثقلت الدول النامية بإرث مدين، حتى أضحى عبئاً يصعُب معه التحرّك بأي إتجاه بدون إرادة الدائنين. لذلك سيتم التمييز فيما سيأتي بين الإستدانة بهدف التنمية وبين الإستدانة بهدف خدمة الدين.[1]

أولاً: الإستدانة بهدف تمويل التنمية:

تُعتبر مشاريع التنمية أحد أهم الأسباب المباشرة والأساس لبداية الإستدانة الكبيرة. إذ أنه ومهما كانت البدايات التاريخية لإستدانة كل دولة، فإن الإستدانة كنمط تمّ إعتماده في إدارة الدول النامية إنما إنطلقت تحت لواء تغطية متطلبات التنمية مع القوى الوطنية التي تولّت الحكم بعد إستقلال الدول وإنفصالها عن الدول المستعمِرة. بهدف تكريس هذا الإستقلال وتأمين آليات إدارة البلاد وفقاً لطموحات القيّمين على الحكم حينها، ووفق نمطية تفكير إعتبر البعض أنها ساهمت في تفاقم حجم المديونية.إلا أن هذا لا ينفي أسبابا أخرى، التي تختصّ بها دول معينة بحيث تُضاف معها إلى المشاريع التنموية، فتُعتبر أسباباً رئيسة للإستدانة بالنسبة إليها، كالتسلّح الذي شكّل، ولازال احدى أهمها، بالنسبة للكثير من الدول وعلى الأخصّ العربية منها، ومواجهة الكوارث والحروب، بهدف إعادة إعمار ما تمّ هدمه خلالها، كما هي الحال مع لبنان بعد إنتهاء الحرب الأهلية فيه.

وعلى الرغم من أهمية هذه الأسباب، فان التنمية تبقى سبباً جامعاً لمعظم الدول النامية المدينة، عند تحديد الدوافع الأولى للإستدانة.ومشاريع التنمية للدول النامية، إنطلقت بدايةً من منظورها الخاص، الذي تطوّر مع

(1) إيمان خزعل، م.س.، ص222.

الوقت، خصوصاً مع تدخّل المؤسسات المالية الدولية بقوة في سياساتها بعد إنفجار أزمة المديونية في العام 1982. هذا التدخّل الذي كان يُترجم بسياسات تفرض على الدول النامية المدينة، وقد تطوّر تبعاً لتطوّر النظرة إلى طبيعة المشكلة التي تعاني منها الدول النامية. فكيف يمكن توصيف هذه المشكلة وإستراتيجيات التنمية التي وُضعت لمواجهتها ؟[1]

بداية، لا بد من الإشارة إلى أنه ومهما يكن التقييم للسياسات والإستراتيجيات المعتمدة من قبل الدول النامية في إطار التنمية، فإن الموضوع يظلّ متمحوراً حول أن الدول النامية ما كانت لتلجأ إلى الإقتراض لو توافرت لديها إمكانيات التمويل الذاتية، أو وفرة الإدخار المحلي.

ومن الضروري الإشارة هنا إلى أن النقص في القدرة على التمويل تعكس أيضاً القدرة على الإستدانة التي تتحدّد على ضوء طبيعة المشكلة التي تعاني منها الدولة المعنيّة، والتي أدت بها إلى اللجوء للإستدانة.

هناك العديد من المعايير التي تُعتمد لقياس القدرة على التمويل، وتتأطّر حول الأزمات التي تعاني منها الدول المدينة وتوصيفها، التي يمكن أن تكون مؤقتة أو هيكلية. فالمشاكل التي تعاني منها الدول النامية يمكن أن تتأطر من خلال:

1 - مشاكل السيولة أو الملاءة :

إن التمييز بين هذين النوعين من المشاكل يُعتبر جوهرياً ويمكن أن يدلّ على طبيعة الخلل الذي أدى بالدول إلى طلب القروض.

فمشكلة السيولة تظهر عندما تكون الإحتياطات الرسمية من القطع الأجنبي لدولة ما، غير كافية لمواجهة إلتزاماتها الجارية. وبالتالي فإن هذا

(1) م.ن.، ص223-229.

الخلل في التوازن في المدى القصير بين الموقعين (الإحتياطات الرسمية والإلتزامات الجارية)، يمكن أن يُصحّح بسهولة مع الوقت. حيث يكفي التغير في الظروف الاقتصادية، كي تُسوّى الأوضاع وتُصبح الدولة المدينة قادرة على خدمة دينها.

إلا أن هذا المعيار لا يظهر أساساً في تحديد القدرة على الإستدانة. فإذا كان يمكن أن يصحّ مع بعض الدول فإنه لا يصحّ مع السواد الأعظم منها التى ومهما دار الإختلاف حول أسباب الديون الخارجية لديها، فإنها تبقى بمعظمها بعيدة عن توصيف أزمات السيولة. فهي بمعظمها تنتج عن أزمات اقتصادية حادّة تؤدي لظهور أزمات هيكلية قد تحول دون إعتبار الدولة قادرة على الأستدانة.

في حين أن مشكلة الملاءة تكون عادةً هيكلية وطويلة الأجل. تظهر عندما تصبح قيم أصول دولة ما أقل من قيم خصومها. وبالتالي تُصنّف هذه الدولة بأنها دولة غير ذات ملاءة وغير قادرة على خدمة ديونها[1].

2 - المشاكل الهيكلية في موازين المدفوعات:

تظهر الإستدانة لمعالجة الخلل في موازين المدفوعات، فتحدد إمكانيات اللجوء إليه في ظلّ ظروف عديدة. إلا أن العجز في ميزان المدفوعات ينعكس بدوره على خدمة الدين لجهة مدى توافر إمكانيات هذه الخدمة. لذلك فإن تحديد طبيعة هذا العجز وفقاً لهذا المعيار سوف يؤدي بشكل أو بآخر إلى تحديد القدرة على الإستدانة. وبالتالي فإن ملاحظة تطوّر المبادلات للدول المدينة في علاقاتها مع الدول الصناعية أو غيرها من الدول تشكل مؤشراً للمظهر العام المستقبلي للمديونية. حيث يتوجّب على الدولة المقرضة تتبّع تطور هيكلية ميزان المدفوعات للدولة المدينة وملاحظة مدى توفّر أو ندرة القطع الأجنبي. كي تظهر ماذا ستكون ردة فعل الدولة

(1). International, p 58EliasGannage, econnomie de l'endettement.

وبأي إجراءات يمكن لها أن تُعيد دينها[1].

إلا أنه بالنسبة للمعيار الأول، فإن معيار ميزان المدفوعات يبقى غير كافٍ لإعطاء صورة واضحة عن مدى قدرة الدولة المعنية على الإستدانة. إذ أن العجز في موازين المدفوعات قد يكون نتيجة لإختلالات اقتصادية هيكلية، كما يمكن أن يكون مجرد إختلالات ظرفية.

مع الإشارة إلى أن كون الدولة تُعاني من إختلالات في موازين المدفوعات، أمر يُعتبر من ضمن المعايير الحالية المعتمدة من المؤسسات الدولية كسبب من الأسباب لتوصيف الدولة بغير القادرة على الإستدانة.

ثانياً: الإستدانة لخدمة الدين العام:

إن دراسة الإستدانة بهدف خدمة الدين العام تشير إلى تحوّل جذري وخطير في مسار التنمية، وتدلّ على الأزمة التي أضحت تثبت نفسها بهذا التحول. كما يساهم في تكوين الصورة التي هي عليه العلاقات الاقتصادية السائدة بين الدول. إنطلاقاً من إتساع المساحة التي تتلقى إمتداد المديونية الخارجية في مظهرها المأزوم. ولإيضاح المقصود من هذه الفقرة، لا بد من تحديد الأسباب التي أدت إلى هذه النتيجة والتي يعبّر عنها بأسباب تزايد حجم الدين العام. تمهيداً لعرض الآثار المترتبة على ذلك.

وتتعدّد أسباب هذا الإرتفاع في حجم المديونية الخارجية للدول النامية، فيلاحظ أسباباً عامة أثرت على جميع الدول بزيادة مديونيتها، وأسباباً خاصّة بكل دولة بمفردها، فكيف يمكن عرض هذه الأسباب؟

1 - الأسباب العامة:

وهي عبارة عن أسباب عالمية، وأسباب ترتبط بالدول المدينة

(1) م.ن.، ص: 59.

بمجملها. ولإيضاح عوامل إرتفاع حجم المديونية لا بد من العودة إلى ما قبل العام 1982. حيث أن النمو المذهل للدين العام بدأ مع نهاية الستينات، حيث شهد العالم في الفترة ما بين العامين 1973-1982 تطورا ملحوظا في حجم التدفقات المالية الدولية من المصارف التجارية الكبرى إلى العالم النامي حتى أمكن القول أنه ما بين العامين 1965 و1980 زادت ديون العالم النامي خمسة عشر ضعفاً. لذلك فان إنخفاض أسعار الفائدة ووفرة السيولة شجّعا الدول النامية لفترة ما وأغرياها لمزيد من الإقتراض. حيث كانت الفائدة في السبعينات تعتبر سلبية بالمعنى الحقيقي بفضل الموقف المتساهل للمصارف المركزية الغربية[1].

وبالإضافة إلى ما ذكر جاءت بعض الأزمات لتزيد من حجم المديونية ولتزيد عبئها حيث أدت الأزمة النفطية إلى التأثير سلباً على مديونية العالم الثالث على نطاقين: الأول تمثّل في إرتفاع كلفة الفاتورة النفطية، مما أدى إلى العجز المتزايد في الموازين الجارية لدول العالم الثالث، الأمر الذي اضطرها للإلتجاء إلى القروض الخارجية، بسبب ضعف قدرتها الذاتية على تسديد هذه الفاتورة. والثاني، تمثّل بزيادة الفوائض المالية للدول المصدّرة للنفط، وعدم إمتصاص هذه الفوائض بإستثمارات جديدة في هذه الدول مما أدى إلى زيادة حجم الأموال المودعة في البنوك والمعدّة للإقراض.

وقد زاد من حجم هذا العبء الركود في الدول الصناعية الذي شكّل سبباً من أسباب تفاقم حجم المديونية، نظراً لتأثّر صادرات الدول النامية بشكل ملحوظ بهذا الركود، مما أدّى بها للإقتراض بعد النقص الحاصل في الموارد المتأتّية عن هذه الصادرات.

ومن الضروري هنا الإضافة على ما تقدم، الأسباب المرتبطة بالدول

(1) http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/dettesaumon.htm%20 > Alain Saumon,la dette des tiers monde, http://users.skynet.be/cadtm/pages/francais/dettesaumon.htm.

المدينة التي تتمحور حول طبيعة هذه الدول كدول نامية توصف بقصور خططها التنموية، وحول آليات التعامل مع هذه الدول من قبل الجهات الدائنة.

فتقييد عملية صرف المبالغ المخصّصة للقروض من المؤسسات الدولية، وربطها بسياسات معينة، يُؤدي من ناحية إلى وقف التمويل في الأوقات الحرجة لتأمين تنفيذ السياسات المفروضة، مما يؤدي لوقوع الدول المدينة في شرك إكمال المشروع.

ومن ناحية ثانية يُشار إلى أن إنعدام التنسيق ووضع الخطط الإنمائية الواضحة والإنتقائية في تحويل المشاريع من قبل الجهات المانحة، يؤدي إلى التأثير على خطط التنمية المعتمدة[1].

2 - الأسباب الخاصّة

وأما الأسباب الخاصّة هي الأسباب التي تنفرد فيها دولة ما، وهي تختلف بطبيعتها من دولة إلى أخرى، ويتوجب العودة إلى ظروف كل دولة بمفردها لتحديدها. فعلى سبيل المثال: الحرب الأهلية اللبنانية، وما أنتجته من خروج للعديد من المرافق من تحت سيطرة السلطة الشرعية، خصوصاً تلك التي تُدرّ العائدات للدولة، والدمار الذي أصاب القطاعات الحيوية وتحويل واردات الدولة إلى الميليشيات، شكّلت أهم أسباب الإرتفاع في حجم الدين العام، بداية لسدّ العجز في الميزانية العامّة خلال الحرب، وبعد إنتهائها لإعادة الإعمار.

(1) حسن خضير، م.س.، ص: 24.

الفقرة الثالثة
آثار الدين العام

أهمّ الآثار التي تنتج عن تفاقم حجم المديونية، يرتبط بشكل جذري بأسباب تفاقم هذا الحجم، وما يُنتجه ذلك من أثار على التنمية، التي تحتاج بشكل أساس للموارد المالية، التي تمكّن الدول من تمويل خططها للتنمية. فبدل أن تكون القروض وسيلة ناجحة ومساهمة في التنمية عبر سدّ النقص في الموارد المالية، تُصبح سبباً في زيادة نقص هذه الموارد بسبب إمتصاص أعباء الديون لأي فائض أو أي منتج للتنمية. وهذا بطبيعته يُؤدّي إلى أزمة طاحنة بعد أن تصل المديونية إلى مستوى حرج[1]. ويمكن رصد ذلك على أكثر من اتجاه :

أولاً: الإنتقال العكسي للموارد وإستنزاف الإحتياطي :

من الطبيعي أنه مع النمو في أعباء الدين أن ترهق الدول النامية، في ظل تراجع أو جمود أو عدم تناسب حصيلة الواردات لهذه الدول مع التزايد في الأعباء، فتكون النتيجة تحولاً صافياً لموارد الدول النامية بإتجاه الخارج. وبتعبير آخر يمكن القول أن اقتصادات الدول تتحول لتخدم الجهات الدولية المقرضة، عبر تحويل الجزء الأكبر من وارداتها إلى الخارج كتغطية لكلفة خدمة الدين. علما أنه وفي زمن الأزمات المالية العالمية، فإن وجهة التدفقات المالية تتّحول من الأطراف إلى المركز وليس العكس، وبالمقابل فإن قيمة الديون الخارجية قد لا تنخفض، بل على العكس، فإنها قد ترتفع أضعافا نتيجة لعوامل عديدة ومنها، التضخم الداخلي، وبالتالي انخفاض سعر صرف العملة المحلية مقابل عملة القروض.

---

(1) رمزي زكي، الإقتصاد العربي تحت الحصار، مركز دراسات الوحدة العربية، ص: 110.

وفي هذا تُعتبر القروض، (وعلى الرغم من أنها تمثّل لحظة إقتراضها دفقاً من العملات الأجنبية للدول المقترضة)، من أهم عوامل إستنزاف الإحتياطات الدولية من ذهب وعملات صعبة، كون دفع هذه القروض يتمّ بالعملات الأجنبية المحدّدة في إتفاقيات القرض. وبالتالي فإن عجز الدول النامية عن سداد القروض من حصيلة المشاريع المموّلة أو من واردات الموازنات العمومية، يُؤدي إلى لجوئها للإحتياطي الدولي لديها. ومما لا شك فيه أن إستنفاذ الإحتياطي الدولي لأي دولة، يعني إهتزاز مركزها المالي الدولي الذي يؤدي بشكل أساسي إلى الإضرار بجدارتها الإئتمانية.

1 - العجز في الموازنة

تشكل الدولة، سواءاً كانت مقترضة أو ضامنة لدين خارجي، عنصراً من عناصر علاقة الدين، فإن إرتفاع أعباء الدين تنعكس بشكل أوّلي على عنصر التوازن في الموازنة العامة، حيث تُشكّل خدمة الدين المتزايدة جزءاً كبيراً من النفقات العمومية.

وتتّضح الصورة أكثر عند مقارنة التزايد المستمر في خدمة الدين في الثبات أو التناقص في الموارد المالية، ومتى كان الإنفاق الناتج عن خدمة الدين العام ضمن سلّم يُحدّد أولويات الإنفاق.

وفي هذا الاطار يمكن أن يظهر عجز الموازنات تحت أشكال متعددة، وذات مدلولات مختلفة من وجهة نظر الاقتصاد السياسي والمالي:

أ - العجز الطارئ Emergency deficit وهو الناتج عن مرور مجتمع ما بظروف إستثنائية (كوارث وحروب وأزمات اقتصادية أو محاصرة اقتصادية إلخ..) وهو العجز الذي يتطلّب معالجات إستثنائية لتجاوز تبعاته وإنعكاساته الإجتماعية.

ب - العجز المُزمن Chronic Deficit هو الناتج عن طبيعة القدرات والإمكانات المتواضعة لمجتمع ما، بحيث تكون الحاجات الإنسانية مُتعاظمة جداً (عدد ضخم نسبياً من السكان) مقابل موارد متواضعة جداً في دولة

معينة (ندرة الموارد الطبيعية والطاقات الرأسمالية الكامنة والمخزونة، وعدم مهارة اليد العاملة والقدرات الإدارية) فينشأ عجز مُزمن متراكم لا يمكن تجاوزه بسهولة، إلا بمشاريع إنمائية طويلة الأمد.

ت - العجز الهادف Aims deficit هو الناتج عن إدارة الموازنة العامة بالأهداف التابعة لضرورات السياسة المالية والإستراتيجية، والتي ترتكز على برامج إعتماد التمويل بالعجز Fiance by deficit، وهذا ينتج عن برامج إعمارية وتنمويّة تعتمدها الحكومات لإحداث تحوّلات اقتصادية وإجتماعية تغييريّة، فتعمد إلى تمويلها بواسطة عجز الموازنة. وهذا الشكل في عجز الموازنة هو الأكثر شيوعاً وملائمة للاقتصاديات المعاصرة، ولا سيما اقتصاديات الدول الأكثر تصنيعاً وتقدّماً.

ث - العجز الطُفَيلي الإستهلاكي Consumption & Parazit deficit هو الناتج عن الإنفاق الجاري في الموازنات التي تتعدّى الإيرادات (الإمكانيات) من ناحية، وتتجاوز الحاجات الضروريّة للقطاع العام بإتجاه التجاذب السياسي لتقاسُم الإنفاق دون جدوى أو ترشيد، وهذا عادة ما يؤدّي إلى ضياع البوصلة السياسية والاقتصاديّة للإستراتيجيات العامّة، وتبديد الطاقات والثروة الوطنيّة، ويُطيح كافة الفرص الإنقاذيّة لتجاوز المشكلات الاقتصاديّة وعجز الموازنة.

ج - العجز المختلط Deficit Mix هو الناتج عن أكثر من نوع من الأنواع المذكورة سابقاً، لتتكدّس بالتوازي النسبي مكامن العجز الطارئة والمُزمنة والهادفة. وفي حالة لبنان " ظهرت مشكلة عجز موازنة الدولة اللبنانيّة التي تراكمت فيها عناصر العجز الطارئ (حرب متعدّدة الأشكال العنيفة لفترة 15 عاماً) وعناصر العجز المزمن بشلل الطاقات الإنتاجية وعدم توفّر الموارد وتعاظم الحاجات، وعناصر تمويل البرامج الهادفة لإعادة إحياء الدورة الاقتصاديّة، وكذلك تنامت عناصر العجز الطُفَيلي في فترة التسعينات وبداية الألفيّة الثالثة بسبب طُغيان تقاسم ومحاصصة الإنفاق السياسي في الموازنات التي أدّت إلى

تضخم كافة أورام القطاع العام اللبناني[1].

وفي لبنان فقد خصّصت الحكومة اللبنانية الجزء الأكبر من موازناتها لخدمة الدين العام (وليس لتمويل عمليات التنمية المناطقية)، حيث كانت على الشكل التالي:

جدول رقم (1): كلفة خدمة الدين العام من مجموع النفقات في لبنان

السنة	المبلغ بملايين الليرات اللبنانية	النسبة من مجموع المبالغ المصروفة
1997	4119	% 48,00
1998	3041	% 41,84
1999	3905	% 44,37
2000	4175	% 47,00
2001	4242	% 51,66
2002	4716	% 51,05
2003	4879	% 51,71
2004	4018	% 43,76
2005	3659	% 42,12
2006	4284	% 46,58
2007	5223	% 50,37
2008	4523	% 45,95
2009	5991	% 46,21
2010	6033	% 43,32
2011	4102	% 37,07

المصدر: البيانات المالية الصادرة عن أنظمة وزارة المالية اللبنانية.

(1) م.س.، ص: 92.

ثانياً: ضعف عمليات الإدخار والتراكم وإنخفاض القدرة الشرائية

هناك ترابط بين ضعف عمليات الإدخار والتراكم وإنخفاض القدرة الشرائية، إنطلاقا من السياسات التي تعتمدها الدول عادةً لمعالجة العجز في الميزانية العامة، التي تنتج عن عدة أسباب أهمها إمتصاص خدمة الدين لجزء كبير من واردات الدولة.

بالاضافة إلى فرض الدول النامية للضرائب وذلك لتنفيذ سياسات وشروط المؤسسات المالية الدولية، مما يُؤدي إلى إنخفاض قدرة مواطني ومقيمي هذه الدول على التصرّف بمداخيلها التي تتوزّع عادةً بين الإدخار والإستهلاك لمصلحة الأخير[1]. كما إلى إنخفاض القدرة الشرائية التي تؤدي بالنتيجة إلى آثار سلبية على الإستثمارات التي تعتمد بشكل رئيسي على التصدير والإستهلاك المحلي.

وأخيراً، فإن هذه النتائج سوف تؤدي في نهاية المطاف لدخول الدول النامية ضمن حلقة مُفرغة تجعلها عاجزة عن سداد ديونها، الأمر الذي يضعها دوماً ضمن حلقة السؤال عن جدارتها الإئتمانية، ويُدخلها ضمن دوامّة السّعي الدائم للمحافظة على هذه الجهات الدائنة. ما يُؤدي وبشكل مؤكّد إلى فقدان الدول لجزء كبير من سيادتها (وهذا ما نراه حاليا في بعض دول الاتحاد الأوروبي: قبرص، اليونان...).

الفقرة الرابعة
تطور الدين العام في لبنان

يمرّ الاقتصاد اللبناني حالياً في فترة أزمات عديدة تعود أسبابها إلى عوامل بنيويّة ومالية، ومن أهمّها، ضعف وضع المالية العامة. وقد إنعكست هذه الأوضاع سلباً على نمو الاقتصاد وقدرته على خلق فرص عمل جديدة.

(1) حسن خضير، م.س.، ص: 36.

لقد عانت المالية العامة في لبنان من العجز الإجمالي المرتفع لفترات طويلة. ويعود هذا الوضع إلى عدّة عوامل أساسية، أهمّها الظروف التي طرأت مع بداية الحرب اللبنانية (1975) والتي شلّت حركة النمو الاقتصاديّة، وضربت كافة العوامل الإنتاجية، وبدأت ملامح العجز تظهر تباعا في الموازنات المالية، وما لبث العجز أن نما وتزايد حتى أصبح من المشاكل التي تعترض السياسة المالية، وذلك نظراً لزيادة النفقات، مع عدم وجود الإيرادات الكافية لتغطيتها بسبب تعطيل مرافق الدولة، وعدم التمكّن من الجباية.

وقبل البدء بعرض مراحل تطوّر الدين العام لا بدّ من القول " أن عجز الموازنة العامة هو المصدر الأساس للدين العام اللبناني" والعجز ينتج عن تجاوز الإنفاق في الموازنة لحجم الإيرادات المُحققة فعليا للخزينة، فيكون الفارق بين الإنفاق الفعلي والإيراد الفعلي هو المُكوّن الوحيد للعجز في الموازنة العامة.

وإنفاق الموازنة ينقسم إلى جزئين : الجزء الأول للإنفاق الجاري على الرواتب والأجور وملحقاتها والنفقات العادية لتسهيل أمور الدولة والإدارات العامة. والجزء الثاني للإنفاق الإستثماري على مشاريع زيادة إنتاج السلع والخدمات العامة، وتطوير الإدارات والمكننة والصيانة، أو دعم القطاعات الإنتاجية الخاصّة.

أولاً: عجز موازنات الحكومات:

يمكن تقسيم تطور العجز في موازنات الحكومات اللبنانية إلى اربعة مراحل:

- المرحلة الأولى:

تمتدّ من العام 1951 إلى العام 1974 خلال هذه الفترة عرفت الدولة اللبنانية إما فائضاً أوعجزاً بسيطاً. فحتى أواسط الستينات حقّقت الموازنات

فائضاً يقارب 42 مليون دولار سنوياً. أما من العام 1964 إلى العام 1974 فغالباً ما ظهر العجز في الموازنة بمعدّل 25 مليون دولار سنوياً، تقريباً. ولكن على العموم بقي العجز محدوداً إذ قُدّرت نسبته من الناتج المحلي بحوالي 2,3%.

❖ المرحلة الثانية:

من العام 1975 إلى العام 1989 حيث تصاعد العجز وإستمر كذلك مع بدء الحرب في لبنان في العام 1975. وأخذ العجز يتصاعد وبشكل مستمرّ مُتخطّياً نسبة 10% في العام 1978. ثمّ تضاعفت هذه النسبة في الثمانينات حتى وصلت نسبة العجز إلى 40%. من المفيد الإشارة هنا، إلى أن النمو المتزايد للعجز لم يكن ناتجاً عن سياسة مالية أو اقتصاديّة معينّة، بل كان نتيجة تراجع الواردات العامة، بسبب غياب الدولة من جهة، وتعاظم النفقات التي فرضتها الأحداث من جهة أخرى.

❖ المرحلة الثالثة:

من العام 1989 إلى العام 2000، هذه الفترة شهدت تراجعاً في نسبة العجز، مترافقا مع عودة سلطة الدولة على عدد من المرافق، مع استقرار أمني ونقدي، بالاضافة إلى البدء بعملية نهوض اقتصادي وتنموي. لكن عملية النهوض الاقتصادي هذه لم تكن شاملة بل كانت محصورة بالعاصمة وبعض أطرافها.

❖ المرحلة الرابعة:

ما بعد العام 2000، عرفت هذه السنوات تقلبات أمنية وسياسية عديدة، ما أدى إلى عودة سيطرة قوى الأمر الواقع على مفاصل الدولة ألأساسية وعلى الوزارات السيادية، ما حرم خزينة الدولة من مصادر تمويل عديدة وبالمقابل زادت الأعباء نتيجة سياسات مالية واقتصادية شعبوية. وفي سبيل تغطية هذه النفقات، اعتمدت سياسات الحكومات المتعاقبة على الإستدانة، وقد زاد هذا الميل وتسارع مع مرور الزمن. (خاصة مع التحول

إلى الاقتراض الخارجي بهدف تخفيض كلفة خدمة الدين).

ومع بدايات نشوء الدولة اللبنانية، اتبعت الحكومات المتعاقبة سياسة الحياد شبه التّام، في الحقلين الاقتصادي والإجتماعي، فإكتفت بالوظائف السياديّة الثلاث (الأمن، الدفاع والخارجية)، وبتدخّل إجتماعي محدود في بعض القطاعات كالتعليم. وهذا ما أدى إلى موازنات تُظهر ضعف المشاركة الحكوميّة في النشاط الاقتصادي. فالإيرادات فاقت النفقات على مدار السنوات المُمتدّة من العام 1951 حتى 1961، ويُظهر قطع حسابات المالية العامة في تلك السنوات تحقيق فائض سنوي يتراوح ما بين 9% و46% ويبلغ معدّله العام إلى مجموع النفقات 24,5%.

ثانياً: التطور التاريخي للدين العام:

وهكذا يمكن اعتبار أن تحول الدين العام في لبنان إلى مشكلة اقتصادية، بدأ مع الحرب الأهلية في العام 1975 وبالتالي يمكن تقسيم مراحل تطور الدين العام إلى ثلاث:

- **المرحلة الاولى: 1975-1991:**

خلال الحرب وقع الإنفصال التامّ، بين أهداف السياستين المالية والنقديّة من جهة وإحتياجات الاقتصاد الوطني، بل لم يكن هناك من أهداف واضحة، سوى البحث عن واردات إستثنائية للخزينة العامة، بعد أن فقدت الحكومة شيئاً فشيئاً السلطة الكافية لتحصيل وارداتها العادية.

لقد كان الغموض مسيطراً على أداء الإدارة العامة، فتقديرات الموازنة (حينما كان هناك موازنة) تختلف جوهرياً عن الأرقام المُحقّقة فعلياً في نهاية السنة، والبيانات المنشورة في الواردات والنفقات كانت تفتقر إلى الدقّة، إذ يطرأ عليها تصحيحات متتابعة حتى بالنسبة إلى المصدر نفسه (تقارير مصرف لبنان مثلاً) فيما كان التفاوت كبيراً وغير مُبرّر بين المصادر المختلفة.

وبسبب ضعف البُنية الإنتاجية أثناء الحرب، حصل تنامٍ تدريجي لحصة الدولة من مجموع الإستعمالات. فإرتفعت نسبة الإنفاق الحكومي إلى الناتج المحلي القائم، من 18% فقط في العام 1974، إلى 85% في العام 1984. وحتى لو إستبعد بند خدمة الدين العام من مجموع النفقات، فإن الكلفة بلغت في الفترة التالية للإجتياح الإسرائيلي، ما لا يقل عن 30% من الناتج المحلي القائم، كمعدل وسطي للأعوام 1983-1991 بينما لم تتعدّ 10% قبل نشوب الحرب الأهلية.

وقد أدّى تفكّك الدولة وضعف الرقابة، أثناء الحرب إلى توسّع عشوائي في الإنفاق، وتقلّص حادّ في الواردات. وقد إكتفت الدولة في مواجهة الأزمة بتقليص الإنفاق الإستثماري، بحيث استأثرت النفقات الجارية غير المُنتجة بالنسبة الكبرى من الإنفاق العام.وإستمرّت هذه الظاهرة إلى ما بعد الحرب فلم تعمد الدولة بعد إستعادة سلطتها تدريجياً، إلى إيقاع التصحيحات الضروريّة على السياسات الحكومية وإدارة المالية العامّة، بل هناك إعتقاد واسع أن ما تمّ إنجازه فعلاً هو تحويل الهدر العشوائي إلى هدرٍ منظّم.

ويُقدّر العجز الفعلي المتراكم في الفترة 1982-1991 ب 1092 مليار دولار أميركي، ما يفترض ديناً عاماً في العام الأخير مقداره 14,18 مليار دولار أميركي، لكن الدين كان في العام 1991، 3,42 مليار دولار أميركي فقط، مما يعني أن الخزينة العامة تمكّنت من تحميل المُدّخرين وحملة السندات الحكوميّة وسائر المُتعاملين بالليرة اللبنانية ما يزيد عن 10 مليار دولار أميركي.

جدول رقم (2): تطور أرقام الموازنة

1991-1975

السنة	الواردات (مليار ل.ل.)	النفقات (مليار ل.ل.)	العجز (%) (إيرادات- نفقات)/ نفقات	نسبة العجز إلى GDP (%)	نسبة النفقات إلى GDP (%)
1975	0,798	1,021	21,9-	4	18
1976	0,152	0,642	76,32-	12,2	16
1977	1,439	2,007	28,3-	8,7	31
1978	1,635	2,260	27,65-	8,7	31
1979	1,813	2,805	35,36-	10,4	29,5
1980	2,908	4,7	38,12-	17,5	46
1981	3,255	5,22	37,64-	13,3	35
1982	2,691	9,269	71-	29,8	42,5
1983	4,378	11,426	61,7-	33,5	54
1984	2,481	13,379	80,15-	47,3	58
1985	4,430	25,563	82,7-	40,5	49
1986	6,065	34,263	82,3-	31,2	38
1987	20,07	143,5	86,1-	21,5	25
1988	21,4	275,8	92,2-	23,9	26
1989	45,9	511,4	91,2-	38,3	42
1990	126,4	794,1	84,1-	37,8	45
1991	522,2	1196,2	56,4-	16,9	30

أعدّ هذا الجدول بالإستناد إلى بيانات تقارير مصرف لبنان السنوية 1981 993١

جدول رقم (3): تطوّر الدين العام 1979-1991 (مليار ل.ل)

الدين/السنة	1979	1983	1987	1991
الدين العام الداخلي	2,653	21,163	193,571	2639,316
سندات الخزينة	1,466	15,856	128,53	2340,2
ديون من مصرف لبنان عدا سندات الخزينة	1,487	5,307	64,947	299,136
الدين العام الخارجي (مليون دولار اميركي)	93 0,303	1,0327 243	91,001 404,9	535,363 576,9
مجموع الدين العام	2,956	22,196	284,572	3174,7

المصدر: تقارير مصرف لبنان السنوية

جدول رقم (4): الدين العام بالمقارنة مع الناتج المحلي القائم والكتلة النقدية 1991–1974

السنة	إجمالي الدين العام (مليار ل.ل.)	سعر صرف الدولار/ل	إجمالي الدين العام (مليار دولار)	الدين العام/ GDP (%)	الدين العام/ M2 (%)	سندات الخزينة/ M2LL (%)	سندات الخزينة/ ودائع المصارف (%)	سندات الخزينة/ القاعدة النقدية (%)	سندات الخزينة/ احتياطي مصرف لبنان (%)
1974	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1975	0,137	2,29	0,060	2,5	–	–	–	–	–
1976	0,791	2,93	0,27	19,7	–	–	–	–	–
1977	1,427	3,07	0,465	22,41	–	–	–	–	–
1978	1,734	2,69	0,586	23,75	–	–	–	–	–
1979	2,956	3,24	0,912	31,04	–	–	8,2	–	23,44
1980	5,287	3,43	1,514	52	–	–	12,9	–	42,95
1981	7,930	4,31	1,840	53,77	–	–	19,4	–	70,5
1982	15,385	4,72	3,260	70,7	31,68	33,1	34,13	121,25	124,01
1983	22,196	4,52	4,911	104,7	36,02	33,58	34,36	183,31	153,74
1984	32,578	6,51	5,004	141,8	47,71	34,8	30,2	145,51	330
1985	57,3156	16,42	3,490	109,6	48,12	47,21	37,7	205,3	201
1986	89,6	38,37	2,335	101	27,66	53,76	39,4	224,02	140
1987	318	224,74	1,415	55	21,61	82	41,05	221,13	83,14

1988	705,5	409,23	1,724	66,4	32,44	77,9	66,61	217,37	84,86
1989	1239,8	496,5	2,497	103,4	50,29	83,2	70,12	237,23	172
1990	1814	701,96	2,584	103,45	47,07	80,6	72,9	202,8	195
1991	3174	928	3,420	85,6	57,31	108,5	99,12	298,17	216,5

أعدّ هذا الجدول بالإستناد إلى بيانات وتقارير مصرف لبنان 99311981

❖ **المرحلة الثانية: (1992-2000)**

خلال هذه الفترة سجّلت المالية العامّة التطوّرات التالية:

- عجزا مُرتفعا لم يقلّ عن 41% في أفضل السنوات، بينما تعدّى 62% في العام 1996، ووصل العجز إلى أعلى مستوياته في العام 1996 (116,52%)، ويُقدّر متوسّط العجز الفعلي للفترة بحوالى 87% من مجموع النفقات. (وهذا ما يظهر في الجدول التالي رقم 5).

جدول رقم (5)

خلاصة قطوعات حسابات الموازنة العامة (1993-2000)

(المبالغ بمليارات الليرات اللبنانية)

السنة	الواردات المحققة	الواردات المحصلة	النفقات المصروفة	العجز النقدي	نسبة العجز النقدي إلى مجموع الواردات
1993	1399	1396	2096	701	% 50,25
1994	2012	2005	4736	2731	% 136,00
1995	2542	2496	5354	1018	% 40,78
1996	3021	2997	8014	3492	% 116,52
1997	3377	3356	8601	3671	% 109,38
1998	4279	4022	7269	1796	% 44,65
1999	4660	4547	8503	3955	% 86,98
2000	4423	4190	8884	4693	% 112,00
المجموع	25713	24982	53457	22057	% 88,29

المصدر: من اعداد الباحث بناءا على البيانات المالية الصادرة عن الأنظمة العائدة للمركز الآلي في وزاة المالية.

- شكّل عجز الخزينة طوال هذه الفترة نسبة مُرتفعة من الناتج المحلي القائم وقد تجاوزت هذه النسبة المعايير المُتّبعة لسلامة الأداء المالي

(3% في منطقة اليورو بحسب معاهدة ماستريخت)، ووصلت في العام 2000 إلى 26,35% من GDP. وبخلاف العام 1993 لم تتدنّ هذه النسبة عن 15% بينما لامست في أغلب السنوات سقف 20%. يشير هذا الارتفاع إلى حجم المخاطر التي يتعرّض لها الاقتصاد جرّاء السياسات المالية المتّبعة.

- في السنوات الأولى من الفترة، كان التوسّع في الإنفاق هو السبب الرئيس لإرتفاع معدّلات العجز، لكن ما لبث أن تحوّل إلى آلية تلقائية لا يمكن لجمها بسبب تضخم النفقات المخصّصة لخدمة الدين العام. حتى العام 1995 كانت الواردات العامة تفوق خدمة الدين، وفي العامين 1996 و1997 بلغت نسبة خدمة الدين إلى واردات الخزينة 141% و120% على التوالي، بحيث باتت الحكومة مُلزمة بالحصول على ديون جديدة لتغطية خدمة الديون السابقة. ورغم تحسّن الواردات في السنوات التالية، فإن خدمة الدين العام إلى الواردات لم تتدنّ عن 100%. (جدول رقم 6)

جدول رقم (6)

تطور كلفة خدمة الدين العام إلى مجموع النفقات والواردات

(مليار ليرة)*

السنة	كلفة خدمة الدين	مجموع النفقات المصروفة	مجموع الواردات	النسبة من النفقات	النسبة من الواردات
1997	4119	8601	3356	%47,89	% 122,73
1998	3041	7269	4022	%41,84	% 75,61
1999	3905	8502	4547	% 45,93	% 85,89
2000	4175	8884	4190	% 47,00	% 99,64

المصدر: من اعداد الباحث بناءا على البيانات المالية الصادرة عن الأنظمة العائدة للمركز الآلي في وزارة المالية.

* الاحصاءات من عام 1993 لغاية 1996 غير متوفرة.

- بين العامين 1992 و2000، إرتفع إجمالي الدين العام مقوّماً بالليرة اللبنانية، من 5135 مليار ل.ل. إلى 37702,1 ملياراً، ومقوّماً بالدولار الأميركي من 3 مليارات دولار أميركي إلى 25,1 ملياراً. وبالمقارنة ما بين الوتيرين، يتبيّن أن معدّل نموّ الدين بالدولار كان أكبر من معدّل نموّه بالليرة اللبنانية، بسبب التحسّن المطّرد في قيمتها الخارجية، إذ تضاعف الدين 8,4 مرات مقوّماً بالدولار مقابل 7,4 مرات بالليرة[1]. وهذا ما يؤكده الجدول التالي رقم (7).

جدول رقم (7)

تطور الدين العام لأعوام 1993-2000

(مليار ل.ل.)

السنة	الدين الداخلي	الدين الخارجي (1)	مجموع الدين (2)	(1)/ (2) %	الزيادة في الدين	نسبة الزيادة %
1993	6054	644	6698	9,61	----	----
1994	9288	1310	10598	12,36	3900	58,22
1995	12879	1991	14870	13,39	4272	40,31
1996	17139	2825	19964	14,15	5094	34,26
1997	19477	3638	23114	15,74	3150	15,78
1998	21215	6217	27432	22,66	4318	18,68
1999	24400	8163	32564	25,07	5132	18,71
2000	25860	10548	36408	28,97	3844	11,80
المجموع للفترة					29710	443,56

المصدر: من اعداد الباحث بناءا على البيانات المالية الصادرة عن المركز الآلي في وزارة المالية.

(1) عبد الله عطية، م.س.، ص: 40.

يلاحظ هنا أن السياسة النقدية أدّت دوراً معاكساً للدور الذي قامت به في الثمانينات، حين ساهمت في إمتصاص القيمة الحقيقيّة للدفعات المتتالية من الديون الداخلية، بينما كانت في التسعينات مسؤولة عن زيادة القيمة الحقيقية للدين كما يتبيّن من المقارنة آنفة الذكر.

❖ المرحلة الثالثة: 2001–2011

بدأت هذه الحقبة مع توتّرات قويّة في الأجواء الإقليميّة تخلّلها إغتيال الرئيس رفيق الحريري في 14 شباط من العام 2005، ثمّ حرب تموز في العام 2006 وما نتج عنها من تغيّرات مفصليّة أعادت طرح الكثير من المسلّمات السياسية والأمنيّة والإجتماعية السائدة على بساط البحث، وأوجدت توتّرات متشعّبة أزاحت التركيز عن الهموم الاقتصادية والمالية وأعطتها أفضليات متدنّية مؤقتاً.

توجّهت السياسات الاقتصادية والمالية الجديدة بالإتجاه الوحيد المتاح والمتمثّل بالإستمرار في تثبيت الإستقرار النقدي والعمل على إدارة الدين العام، وذلك بعد ان إقتنعت بدءاً من العام 2001 بتحذيرات المراقبين والخبراء الاقتصاديين اللبنانيين وأولئك العاملين في صندوق النقد الدولي، وسلّمت بأن ديناميّة الدين تتصاعد بوتيرة تتّجه إلى الخروج عن السيطرة.

فتبلورت عند هذه النقطة الحلقة الثالثة من حلقات تراكم الدين العام وإدارته، وتمثّلت بالسّعي للحصول على دعم مالي خارجي مباشر، أي تمويل العجز وخدمة الدين العام وإستحقاقاته بالمساعدات والتغطية الخارجية.

في هذه المرحلة، تطوّرت المالية العامّة على الشكل التالي:

- إرتفاع العجز الإجمالي للموازنة بعد إنخفاضها في العام 2005 فكانت 4,229 مليار ل.ل. في العام 2001 إلى 4,363 مليار ل.ل. في العام 2010

- إنحصار الإتفاق الإستثماري في حدود 4% من الإنفاق الإجمالي وعدم تجاوزها حداً أقصى بلغ 817 مليار ل.ل. في العام 2004.
- إنخفاض كلفة الدين العام من 4,312 مليار ل.ل. عام 2001 إلى 3,534 مليار ل.ل. في العام 2005. وإعادة إرتفاعها إلى 6,218 في العام 2010. كما إنخفضت نسبة هذه الكلفة إلى إجمالي النفقات من 49% في العام 2001 إلى 35% في العام 2005 في حين إرتفعت إلى 36% في العام 2010[1].

(1) البيانات من جدول رقم (4)، تطور كلفة الدين العام للفترة 2001-2010.

جدول رقم (8)

تطور كلفة الدين العام للفترة 2001-2011

(مليار ل.ل.)

البنود / السنوات	2001	2002	2003	3004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الايرادات المحصلة	4259	5345	6179	6933	6765	6623	7774	9333	11540	11425	12601
النفقات المصروفة(1)	8212	9234	9434	9183	8688	9199	10368	9843	12965	13928	110644
العجز الاجمالي(2)	3953	3889	3255	2250	1928	2576	2594	510	1425	2503	1537
كلفة الدين العام المصروفة(3)	4242	4762	4879	4300	3931	4285	5223	4615	6039	6097	4102
نسبة (3)/ (1) %	51,66	51,57	51,72	46,83	35	46,85	50,37	46,88	46,58	43,77	37,07
نسبة (3)/ (2) %	7,310	122,4	149,9	191,11	203,9	166,3	1024	323,8	423,8	243,6	37,47

المصدر: وزارة المالية، الجمهورية اللبنانية، تقرير الأداء المالي الشهري للأعوام 2001 حتى 2010.

- إرتفع الدين العام الإجمالي من حوالي 41 مليار ل.ل. في العام 2001 إلى 86959 مليار ل.ل. في العام 2012. كما إرتفعت نسبة الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي من 158% في العام 2001 إلى 179% في العام 2005، وإنخفاضها في العام 2010 إلى 137%. ويُبيّن الجدول رقم (5) مُلخّص تطوّر إجمالي الدين العام من 2001 إلى 2010.

جدول رقم (9)

تطور اجمالي الدين العام نسبة إلى الناتج المحلي

للفترة 2001-2010 (مليار ل.ل.)

البنود/ السنوات	2001	2002	2003	3004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
إجمالي الدين العام (1)	40755	46247	49276	54,082	57,985	60,857	63,364	70,941	77,112	79,295	80887
إجمالي الناتج المحلي (2)	25,778	28,190	29,848	32,411	32,411	33,998	37,943	45,475	52,816	57,880	غير متوفر
نسبة (1)/ %(2)	158	164	165	167	179	179	167	156	146	137	---

المصدر: وزارة المالية، الجمهورية اللبنانية، تقرير الدين العام الداخلي والخارجي، لبنان، ص1.

جدول رقم (10): تطور الدين العام بجزأيه (الداخلي والخارجي) للفترة 2001-2012 (مليار ليرة)

السنة	الدين الداخلي	الدين الخارجي (1)	مجموع الدين (2)	(2)/(1) %	الزيادة السنوية في الدين	نسبة الزيادة %
2001	26615	14140	40755	34,70	------	--------
2002	24670	21577	46247	46,66	5492	13,47
2003	26143	23133	49276	46,95	3029	6,55
2004	26371	27711	54082	51,24	4806	9,75
2005	29141	28844	57985	49,74	3904	7,22
2006	30204	30653	60857	50,37	2872	4,95
2007	31373	31991	63364	50,49	2507	4,12
2008	39007	31934	70941	45,01	7577	11,96
2009	44973	32139	77112	41,68	6171	8,7
2010	48255	31043	79298	39,15	2186	2,83
2011	49340	31547	80887	39,00	1589	2,00
2012	50198	36761	86959	42,27	6072	7,50
مجموع الفترة					462041	113,37

المصدر: البيانات المالية الصادرة عن المركز الآلي لوزارة المالية.

في الخلاصة، من خلال متابعة تطور حركة الدين من عام 1993 لغاية 2012 نلاحظ ما يلي: -زيادة مطردة في نسبة الدين الخارجي من مجموع الدين العام. ولقد ارتفعت هذه النسبة من 9,61% عام 1993 إلى 42,27% عام 2012 وبمتوسط نسبة سنوية بلغت 6,44%. أما في الفترة من عام 2000 لغاية 2012 فكان متوسط هذه النسبة 44,77%. وهذا يعني زيادة في مخاطر هذه الديون، والمتمثلة بتحويل الدين بغالبيته من الليرة

اللبنانية إلى الدولار الأميركي، مما يؤدي إلى زيادة ارتباط لبنان بمخاطر الأسواق المالية العالمية، وتحمل مخاطر التضخم في حال انخفاض سعر صرف العملة المحلية مقابل الدولار. وتاليا سينتج عنه تخفيض تصنيف لبنان الأئتماني، وهذا ما حصل فعليا عام 2012.

- ارتفاع قيمة الدين العام من 6698 مليار ل.ل. عام 1993 إلى 86959 عام 2012 اي بما نسبته 1198,28% وبمتوسط سنوي 59,91%، وهذه النسبة تفوق بأضعاف نسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي. مما أدى إلى أن تصل نسبة الدين العام في لبنان إلى ما يزيد عن 160% من الناتج المحلي الاجمالي. (مراجعة جدول رقم 9). مع تحول الدين العام من داخلي فقط إلى داخلي وخارجي، انخفضت كلفة خدمة الدين من مجموع النفقات، حيث كانت هذه النسبة 51,66% عام 2001 ووصلت إلى 37,07% عام 2012. وذلك عملا بالمبدأ المالي المتعارف عليه اذ أن زيادة المخاطر يجب أن تترافق مع زيادة الايراد أو انخفاض التكلفة.

لم يترافق التضخم الكبير في حجم المديونية في لبنان مع ما رافقها من زيادة مخاطر الأستثمار وزيادة التكلفة، مع أي تغيير في أهداف السياسات الاقتصادية والمالية، لتوجيه الأموال نحو التنمية بكافة أشكالها وخاصة تنمية المناطق، مما فاقم ولا يزال يفاقم من حدة المشاكل الاجتماعية، وبالتالي اوجد بيئة مناسبة لكل المشاكل الأمنية التي عشناها وما نزال...

الفصل الثاني

الدور التنموي للسياسات المالية في لبنان

إن السياسة المالية هي اتخاذ اجراءات يمكن من خلالها ادارة المال العام، وتفعيل الآثار الايجابية لانفاقه، بحيث قد تسطيع السلطات المالية والنقدية من استخدام الأدوات المالية للتأثير في حجم العرض والطلب، وبالتالي تحريك عملية النشاط الاقتصادي بهدف زيادة الناتج المحلي.

كما يمكن اعتبارها على أنها من الوسائل التي تستخدمها الحكومة لمواجهة التقلبات التي قد يتعرض لها الاقتصاد الوطني (المخاطر البنيوية) بهدف تعظيم قيمة الناتج المحلي.

أما من الناحية التقنية، فالسياسة المالية عبارة عن الاجراءات التي تتخذها الحكومة بهدف تحقيق التوازن المالي في الموازنة العمومية، مستخدمة كافة العناصر والادوات المالية المتاحة كالضرائب والرسوم والنفقات العامة والقروض... وذلك للتأثير في المتغيرات الاقتصادية الكلية، والوصول إلى أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة.

ويمكن اختصار ما تقدم، باعتبار السياسة المالية على أنها "تحريك لأدوات الموازنة من نفقات وواردات للتأثير في الاستثمار وتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة".

الفقرة الأولى
أدوات السياسة المالية وأهدافها

أولاً: أدوات السياسة المالية:

يمكن تحديد أدوات السياسة المالية بالعناصر التالية:

1 - **الضرائب والرسوم**: وتعتبر بنوعيها المباشر كضريبة الدخل، وغير المباشر كالضريبة على القيمة المضافة، من أهم أدوات السياسة المالية، حيث يمكن استخدامها للتدخل في الشؤون الاقتصادية، كتطبيق الضريبة التصاعدية لتحقيق العدالة الاجتماعية، أو الاعفاء الضريبي لتشجيع الاستثمار وأحيانا لزيادة ايرادات الخزينة عبر رفع معدلات الضريبة بشكل عام...

2 - **القروض العامة**: وهي الأموال التي تقترضها الدولة من السوق النقدي والسوق المالي عبر اصدار أوراق مالية، تحت شكل سندات خزينة أو شهادات ايداع... يصدرها المصرف المركزي وتستهدف المواطنين أحيانا أو المؤسسات المالية العاملة في السوق، بغية تحقيق أحد هدفين، اما سد العجز في الموازنة أو لتمويل مشاريع تنموية...

3 - **الإنفاق العام**: يمكن اعتبار الإنفاق العام من أهم أدوات السياسة المالية المستخدمة التي يمكن من خلالها زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني وذلك لمواجهة التضخم أو الانكماش في الاقتصاد.

4 - **الموازنة العمومية**: ويقصد بها الموازنة بين الايرادات والنفقات بهدف التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي. وقد تعمد الدولة إلى اصدار النقد بهدف تمويل المشاريع المعتمدة في الخطط الاقتصادية، وهي تكون في نفس الوقت سياسة مالية توسعية بهدف زيادة حجم الإنفاق العام، وتنشيط الطلب الكلي. على أن ذلك قد يؤدي إلى زيادة النشاط

الاقتصادي ورفع معدلات النمو، ولكن في غالبية الأحيان وخاصة في الدول النامية قد يؤدي ذلك إلى زيادة التضخم ومزيد من العجز.

ثانياً: أهداف السياسة المالية:

تهدف السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وتنموية، ويمكن تلخيصها بما يلي:

1 - تحقيق الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد: تهدف السياسة المالية إلى تحقيق التخصص الأمثل للموارد بين الاستخدامات العامة للحكومة والاستخدامات الخاصة، وذلك بتحويل الموارد من القطاع الخاص إلى القطاع الحكومة، لتمويل برامج الإنفاق العام المخصصة لانتاج السلع والخدمات... مع ضمان حسن استخدام هذه الموارد المحولة.

2 - التأثير في الحالة الاقتصادية العامة: من خلال رفع معدلات الضرائب وزيادة معدلات الفوائد أو العكس، وذلك تبعا للحالة الاقتصادية التي تواجهها (تضخم، كساد...)

3 - زيادة معدلات النمو الاقتصادي: ويعتبر من أهم الأهداف التي تسعى لتحقيقها الدول مستخدمة أدوات السياسة المالية، عبر تنشيط حجم الطلب الكلي. ويمكن لذلك خفض معدلات الضرائب لزيادة الطلب الاستهلاكي وأيضا لتشجيع المنتجين إلى زيادة حجم الانتاج...

4 - تحقيق العدالة الاجتماعية: وذلك من خلال استخدام ادوات السياسة المالية عبر، مثلا زيادة الضرائب على الطبقات الغنية وخفضها على الطبقات الفقيرة، أو عبر زيادة الإنفاق على القطاعات الاجتماعية كالصحة والرياضة والثقافة والتعليم... والأهم من كل ذلك خفض معدلات البطالة، لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والرفاه الاقتصادي...

الفقرة الثانية
موقع لبنان التنافسي

إن تقرير التنافسية في العالم والعائد لعامي 2010-2011، والمعد من قبل المنتدى الاقتصادي العالمي (بالتعاون مع جامعة كولومبيا- في الولايات المتحدة الاميركية)، صنف لبنان في المرتبة 89 من اصل 139 بلدا شملها التقرير، وذلك على مستوى التنافسية العام، والمعد تبعا لترجيح الاركان التالية:

المجموعة الاولى للتقييم: المتطلبات الاساسية للتنافسية

حكم المؤسسات	113
البنية التحتية	123
البيئة الاقتصادية الكلية	125
الصحة والامية	44

المجموعة الثانية: مجموعة الكفاءة

التعليم والتدريب	48
كفاءة اسواق السلع	42
تنافسية اسواق العمل	103
الجهوزية التكنولوجية	92
تطور اسواق المال	53
حجم السوق	80

التحديث والمرونة	74

من خلال ما تقدم نلاحظ ان لبنان يعاني من مشكلات عديدة، واكثرها حدة تظهر على مستويات حكم المؤسسات، البنية التحتية، تنافسية اسواق العمل والبيئة الاقتصادية الكلية... وهنا السؤال المشكلة الاساس لهذا البلد الصغير بحجمه والمتضخم بمشاكله؟

أولاً: على صعيد حكم المؤسسات:

أن المؤسسات التشريعية والتنفيذية والقضائية، القائمة في أي دولة من الدول تلعب دوراً حاسماً في التأثير بالقرارات الاستثمارية والإنتاجية بالإضافة إلى إعادة توزيع الدخل الوطني والتحكم بمسار التنمية الاقتصادية وسياساتها واستراتجياتها. ويتفاعل نشاط الأفراد والمنشآت لخلق الدخول والثروات من خلال هذه المؤسسات التي يتداخل فيها التشريعي مع التنفيذي مع الأمني مع السياسي مع الضريبي مع القضائي.

إن النظم الادارية البيروقراطية، التي تسمح بتجاوز الأنظمة والقوانين والتعليمات، تساعد على انتشار الفساد وتدني مستوى الأخلاق وضعف الشفافية وتحيز النظام القضائي وتسرب الفساد إلى بعض جوانبه وعدم استقلالية أجهزة الرقابة العليا بسبب ربطها بالسلطة التنفيذية، مما يجعل هذه الاجهزة عاجزة عن مراقبة الحكومة، كل ذلك يؤدي إلى زيادة كلفة النشاط الاقتصادي والى هروب الرساميل الوطنية والاجنبية

أن وضع لبنان على صعيد حوكمة المؤسسات كان الأسوأ من بين الدول العربية التيشملها التقرير، إذ صنف في المرتبة 113 وهذا يشير إلى ضعف مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على اتخاذ القرارات الحاسمة، حيث تتحكم المصالح الفئوية المذهبية بالقرارات الاقتصادية.

ثانياً: على صعيد البنية التحتية:

لا شك بأن البنية التحتية المتطورة تقلل المسافات بين المدن والمناطق، وتوحد السوق، وتسهل التعامل بتكاليف منخفضة. ويتجلى ذلك من خلال شبكة المواصلات المتمثلة بالسكك الحديدية والطرق البرية والموانئ والمطارات ما يمكن المستثمرين من شراء وبيع السلع والخدمات ونقل العاملين بسهولة ويسر. ولا يقل عن ذلك أهمية توفر الطاقة الكهربائية بدون انقطاع وتوفر شبكة الاتصالات الهاتفية المتطورة مما يتيح لرجال الأعمال الحصول على المعلومات والتصدي لحل المشكلات في الوقت المناسب اضافة إلى أهمية توفر المناطق أو المدن الصناعية التي تقدم تسهيلات خاصة تشجع الاستثمار.

على هذا الصعيد ما زال لبنان البلد الأصعب، حيث جاء تصنيفه في المرتبة 123، وذلك يعود إلى الظروف الأمنية والمواجهات العسكرية المتعددة (الخارجية والداخلية) وتضخم حجم المديونية، وغياب الموضوعية في اتخاذ القرارات الاستثمارية، ما شكل عوائق بوجه عملية تحديث البنية التحتية.

ثالثاً: البيئة الاقتصادية الكلية

يلعب الاستقرار الاقتصادي دوراً أساسياً في تقوية المركز التنافسي لاي دولة، حيث لا يمكن تقديم خدمات فعالة إذا كانت كلفة خدمة الدين تستهلك الجزء الاكبر من الموازنة العامة، ولا يمكن لقطاع الأعمال أن يعمل بروح تنافسية عندما تكون الضغوط التضخمية خارج حدود السيطرة، كما لا يمكن بناء التنافسية إذا كانت السياسة الضريبية والجمركية محكومة بقرارات إدارية تعطل نصوص القانون لمجرد إن ارتفاع معدلات الضريبة وصعوبة التعامل بشفافية مع الدوائر المالية يؤدي إلى هروب الاستثمار ويعرقل عملية الافصاح. ولعل عدم قدرة الدوائر المالية على ضبط التعامل

التجاري والخوف من التهرب الضريبي يسهم في تعقيد العلاقة بين الدوائر الضريبية والمستثمرين ويجعل مسألة التنافسية أكثر تعقيداً، وهذا ما جعل معظم دول العالم تفرض الضريبة على القيمة المضافة لتقوم من خلالها بضبط حركة السلع والخدمات في المجتمع والتعويض عن الرسوم الجمركية التي صار من الواجب التضحية بها طالما أن ضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة يمكن أن تفرض عند عبور الواردات إلى الحدود لكن على أساس لا علاقة له بالتكلفة أو الفاتورة وهذا يؤدي إلى استعادة العمولات التي تفقدها نتيجة عدم التصريح بالقيم الحقيقية ما يؤدي بدوره إلى ضبط ضريبة الأرباح وتوحيدها وإلغاء الضرائب النوعية لما تسببه من تعقيد في عملية فرض الضريبة مما يفسح في المجال واسعاً أمام الفساد الإداري.

إن عدم وضوح الرؤية الاقتصادية الشاملة للمشاكل التي يعاني منها لبنان، وبالتالي اقتراح حلول نقدية ومالية لمشاكل اقتصادية غير محددة، وعدم المباشرة في التنمية المناطقية ولمختلف القطاعات الاقتصادية، واقتصار مفهوم التنمية على قطاعات خدماتية، ومركزة عمليات التطوير في العاصمة، اضافة إلى محدودية ايرادات الخزينة بالضرائب المباشرة وغير المباشرة، جعل لبنان يحتل المرتبة 125 (من أصل 139 دولة) على صعيد البيئة الاقتصادية الكلية.

أما على صعيد المجموعة الثانية والتي تتعلق بالكفاءة، والتي تتضمن ثلاثة عناصر اساسية تظهر ضعف التنافسية في لبنان، وهي:

رابعاً: تنافسية أسواق العمل:

إن مشاريع الاستثمار تحتاج إلى عمالة تتناسب مع ظروف السوق المتغيرة باستمرار، فقد تتوفر في السوق تكنولوجيا جديدة تحتاج إلى خبرات شابة تتواءم والتكنولوجيا الجديدة، وإن تأهيل العمالة الحالية قد يحتاج إلى المزيد من الوقت والمال، لذا فإن من مصلحة الإدارة تسريح

العمالة القديمة واستبدالها بعمالة جديدة، ذات كفاءة عالية ولديها القابلية للتطور مع المتطلبات التكنولوجية الجديدة، مما يطرح اشكالية التسريح من العمل واستبدالها بعقود مؤقتة تمنح الشركات المرونة العالية بالتجاوب مع متطلبات السوق ويرفع من قدرتها التنافسية. في هذا الاطار يحتل لبنان المركز 103 مما يجعله قريبا من الانظمة الشمولية (سوريا 132 وليبيا 135). هذا الواقع يشكل اعاقة كبيرة للاستثمار الاجنبي في مشاريع الاعمال داخل لبنان نظرا للكلفة العالية للعمالة بجزايها المباشر وغير المباشر، اضافة إلى الاعتماد على العمالة الاجنبية في كثير من المشاريع القائمة.

خامساً: الجهوزية التكنولوجية

ويقصد بذلك القدرة على توظيف التكنولوجية الحديثة واستخدامها في إنجاز الأعمال واتخاذ القرارات في الوقت المناسب ما يؤدي إلى الحصول على المعلومات المناسبة واستخدامها بما يخدم البدائل المتاحة للوصول إلى رفع الجودة وتخفيض التكلفة والفوز في كسب معركة التنافسية، كل هذا يخلق الحاجة إلى قدرات بشرية مؤهلة قادرة على استخدام التكنولوجيا المتاحة بكفاءة عالية يمنح الشركات قدرة تنافسية اعلى. في هذا الاطارلا يعاني لبنان من مشكلة توافر الكفاءات البشرية المؤهلة، بل يمكن القول بان لديه فائض على هذا الصعيد، وانما المشكلة الاساس تكمن في الهجرة الدائمة والمتزايدة للادمغة المؤهلة، وهذا ما جعل لبنان يحتل المرتبة 92 عل صعيد الجهوزية التكنولوجية.

سادساً: حجم السوق:

إن حجم السوق هو أحد العناصر الهامة في بناء قطاع الإنتاج السلعي وخلق التنافسية في المجتمع، وفي هذا المجال، من الطبيعي ان يحتل لبنان مركزا متاخرا في الترتيب نظرا لصغر مساحته الجغرافية، وانما ما عوض

عن محدودية مساحته الجغرافية عدد المقيمين نسبة لهذه المساحة، وهذا ما حسن وضعه في الترتيب العام ووضعه في الدرجة 80 بالنسبة لحجم السوق.

الفقرة الثالثة
نتائج السياسات المالية في لبنان

إن المعطيات التي قدمت سابقا، حول عدم تطبيق مبادئ الحكم الصالح، وموقع لبنان التنافسي المتأخر على المستوى العالمي، اضافة إلى الأرقام حول نسب البطالة وتطورها في لبنان، والناتجة عن سياسات مالية تعاطت مع الأزمات الاقتصادية والتنموية بمفهوم نقدي ضرائبي، والتي تؤشر في مجال آخر، إلى معطى رئيسي، وهو أن القطاع العام هو رب العمل الأساس في لبنان أذ أنه يوظف حوالي 16% من القوى العاملة في لبنان، (أي 176000 فرصة عمل من أصل مجموع القوى العاملة في لبنان والبالغة 1118000، وذلك استناداً إلى احصاءات إدارة الاحصاء المركزي - تشرين الاول 2011)، وهذا ما يؤشر إلى أن السياسات الاقتصادية المعتمدة في لبنان ولعقود طويلة لم تأخذ بعين الاعتبار للمفاهيم التنموية الحديثة، والتي تعتمد على التنمية المستدامة والتنمية في الأطراف كرافد أساسي لعملية النمو الاقتصادي العام. لقد اقتصرت السياسات الحكومية اللبنانية على المعالجات النقدية والمالية لأزمات ذات بعد اقتصادي بنيوي. وما يؤكد هذا المعطى، أنه وعلى الرغم من الزيادة المطردة في الدين العام، والذي من المفترض أن يشكل مصدرا لتمويل الخزينة العامة، على أن تكون وجهة الاستخدام هي تنمية القطاعات المنتجة (لانتاج قيمة مضافة تغطي كلفة هذا الدين، في مرحلة أولى، ثم تبدأ سداد أصل هذه الديون، في مرحلة لاحقة). الا أن هذا لم يحصل، فقط شهدنا تراكما للدين العام، وتراجعا في معدلات النمو، وزيادة في معدلات البطالة وارتفاعا في مستوى الأسعار... وزيادة في عدد اللبنانيين الذين هم عند مستوى الفقر...

إن مشكلة الدين العام في لبنان اذن، ليست مشكلة جديدة، وإن كان تفاقمها قد إشتدّ في شكل خاص بعد العام 1995. فعندما وضعت الحرب أوزارها في العام 1992 كان تراكم العجوزات السنوية في موازنات الحكومات المتعاقبة خلال سنوات الحرب قد أسّس لبروز مشكلة الدين العام.

في أواخر العام 1992 كان الدين العام الصافي الإجمالي في حدود 4382 مليار ليرة لبنانية. وقد إتّجه بعدها نحو الإرتفاع بمعدلات بدت إلى حدّ معيّن غير خاضعة للرقابة، وغير متناسبة وتطوّر القطاعات الاقتصادية الأساسية في البلاد.

فالدين العام الإجمالي نما على إمتداد هذه الفترة بمعدّلات سنوية تجاوزت بكثير معدلات نمو الناتج المحلي القائم، الأمر الذي خلق مخاوف حول إمكانية السيطرة المستقبلية على تطوّر هذا الدين خصوصاً إذا ما رُبط هذا المؤشر بالإطار الماكرو اقتصادي الأعمّ والأشمل الذي كان ينطوي في جوانب عدّة منه على إختلالات من شأنها أن تُضفي على مسألة الدين العام بُعداً أشدّ خطورة ممّا قد يتبدّى للوهلة الأولى[1].

بناءا على الواقع الاقتصادي القائم في لبنان، والمستند إلى المعطيات المقدمة سابقا، يمكن تحديد الأسباب المساعدة على إرتفاع حجم الدين العام على النحو التصاعدي، من دون أن يترافق مع نمو اقتصادي، وتنمية مناطقية ضرورية لهذا النمو، بما يلي:

أولاً: الاقتصاد شبه الريعي

لعبت التدفقات المالية الخارجية إلى لبنان دوراً بارزاً في تشكيل الاقتصاد اللبناني بدءاً من مرحلة الإستقلال وصولاً إلى الوقت الحالي، وكانت العامل الأبرز في تأمين توازن ميزان المدفوعات اللبناني حيث طغت التحويلات من

---

(1) كمال حمدان، أزمة الدين العام في لبنان - مخاطر وحلول، ص: 10.

طرف واحد وحركة رؤوس الأموال على مكوّنات هذا الميزان.

لقد جاء طغيان حساب رأس المال كنتيجة لطبيعة الاقتصاد المُنفتحة والظروف الاقتصادية الإقليمية المحيطة، مما جعل من المجال المالي مكوّناً رئيساً في الاقتصاد اللبناني على حساب مجالات الإستثمار والإنتاجية. وساهم بالتالي في دفعه بإتجاه الاقتصاد الريعي.[1]

تشكل المداخيل الريعيّة عنصراً إيجابياً إذا ما إستخدمت في سياق التنمية الاقتصادية لدعم العمليات الإنتاجية وتطوير البنى التحتيّة البشرية والمادية. فهي بالتالي ليست عنصراً سلبياً بحد ذاتها رغم كونها ثروة لم تتأتّ عن مشاركة السكان في النشاطات الإنتاجية، والاقتصاد الذي أنتجها هو اقتصاد غير إنتاجي.

فشلت السياسات الاقتصادية في توجيه الموارد المالية المتاحة من التدفقات الخارجية إلى تطوير وتحسين البنى التحتية ودعم القطاعات المُنتجة، بإستثناء نسبة ضئيلة منها، وذهبت النسبة الأكبر (حوالي 90%) إلى الإنفاق الجاري، ما أدى إلى زيادة الإنفاق العام وتباطؤ النمو[2].

ثانياً: الأحداث الأمنية والحروب المتعددة

يصعب أن تُؤمّن مناخات سياسية تتّسم بمثل هذه الحدّة من عدم الإستقرار، البيئة الصالحة لدفع القطاعات الاقتصادية المختلفة قُدماً بإتجاه تطوير نفسها وتحسين إنتاجيتها، كما أنها قاصرة عن خلق الحوافز اللازمة لإستدراج إستثمارات القطاع الخاص عامّة والإستثمارات متوسطة وطويلة الأجل خاصّةً، وبالتالي فإنه سيكون من شبه المتعذّر تحقيق أي نتائج

---

(1) توفيق كسبار، إقتصاد لبنان السياسي 1948-2002، دار النهار للنشر، بيروت، 2005، ص: 182-187.

(2) ألبير داغر، التحديات الإقتصادية والسياسات المطلوبة_لبنان وسوريا، دار النهار للنشر، لبنان، 2001، ص: 105-111.

مُرضية على صعيد النموّ الاقتصادي أو الإنماء الاقتصادي الإجتماعي الحقيقي.

فكان لإندلاع الحرب اللبنانية المُدمِّرة وإمتدادها على فترة طويلة من الزمن، إنعكاسات كبيرة على أكثر من صعيد ولا سيّما الصُعد الاقتصادية والإجتماعية. ولقد تسبّب ذلك في إنحسار نسبي لدور القطاع الخاص وأهمية اسهامه في الاقتصاد اللبناني وقُدرته على إيجاد فرص العمل الجديدة. وذلك ما إضطُّر الدولة، في سعيها لمعالجة حالة الركود الاقتصادي في البلاد والتي تسبّبت في أوضاع إجتماعية صعبة، إلى سدّ جزء من الفراغ الذي أحدثه إنحسار دور القطاع الخاص في الناتج المحلي. وهو ما رتّب على خزينة الدولة أعباء مادية إضافية في وقت كانت إيرادات الخزينة فيه تتدنّى بسبب تلك الظروف الإستثنائية وبسبب الركود الاقتصادي المُتفاقم.

وكان من الطبيعي أن ينجُم عن ذلك عجز متزايد في موازنة الدولة تمثّل بتراكم دين عام مُتصاعد أدّى إلى معدّلات تضخّم عالية تحوّلت إلى معدّلات مرتفعة جداً في فترات متتالية. وكان على خزينة الدولة أن تتحمّل كلفة خدمة ذلك الدين مع ما يجرُّه ذلك من آثار سلبية على مستويات العجز وعلى النمو والإستقرار الاقتصادي والمالي والنقدي وعلى مناخات الإستثمار في لبنان.

فكان على الدولة اللبنانية أن تُعالج المشاكل الاقتصادية والإجتماعية الناجمة عن تدمير جزء كبير من البنى التحتية أو عدم تلاؤم عدد كبير منها مع التطوّرات الاقتصادية والتكنولوجية المتسارعة ومع متطلّبات الاقتصادات الحديثة. فالبنية التحتية الماديّة من كهرباء وهاتف ومياه وصرف صحي وطرقات وجسور ومطار ومرافئ كانت قاصرة أو مُعطّلة أو شبه معدومة. أمّا عى صعيد الخدمات التي تُقدّمها الدولة عادةً سواء على مستوى الرعاية الصحيّة أو التربويّة أو الإنسانية والإجتماعية فكانت شبه غائبة. وقاربت معدّلات التضخم في العام 1992 (12%) وتدنّى سعر صرف العملة الوطنيّة مقابل الدولار الأميركي الواحد إلى مستوى 2800 ليرة لبنانية وتخطّت

معدلات الفوائد ال 37% في حين بلغ مجموع الدين العام في نهاية العام 1992 حوالي ثلاثة مليارات دولار[1].

ثالثاً: الأسباب المالية

لقد أثبتت السياسات المالية المبنيّة على ضُعف الجهاز الضريبي إلى حرمان الخزينة من إيرادات مالية كانت بأمسّ الحاجة لها مما أدّى إلى إستمرار عجز المالية العامّة وتفاقم الدين العام وذلك بسبب إنحسار سلطة الدولة لصالح التنظيمات المُسلّحة ممّا حال دون تحصيل الدولة لإيراداتها. لقد تميّز الإنفاق الحكومي بعد سنة 1982 بزيادة كبيرة في الإنفاق من خارج الموازنة ممّا يدّل على الفوضى التي تحكّمت بالمالية العامّة في فترة الحرب وإضطرار الحكومة إلى تلبية المتطلّبات المالية تحت ضغط الظروف فتجاهلت الإجازة البرلمانيّة التي نصّ عليها الدستور وأهملت مبدأ وحدة الموازنة.

وفي مجال آخر، ورغم كون القطاعات الخدماتية من المرافق العامة التي قد تُدرّ دخلاً إلى خزينة الدولة كالهاتف والمرافئ البحريّة والجويّة والكهرباء والمياه...، إلا أن من المُلاحظ أن هذه المرافق العامّة كانت تخسر مبالغ طائلة سنوياً وتُحمّل الخزينة عبء تغطية العجز في موازناتها المستقلة.

فمثلاً في قطاع الكهرباء بلغت خسائر هذا القطاع المبالغ التالية :

- الأصول الثابتة حوالي 500 مليون دولار
- حربيّ التحرير والإلغاء 200 مليون دولار
- طاقة مسروقة وعدم جباية 123 مليون دولار

وكان يتمّ بيع التيار الكهربائي بثلث سعر الكلفة خوفاً من الإعتراضات

(1) راجع الورقة التقدمية لمشروع موازنة 2005، أيلول 2004، ص5.

السياسية والنقابيّة على زيادة التعرفة. وبعد الحرب رُفعت أسعار الكهرباء فأصبحت توازي نصف الكلفة، وقد أدّى تدني سعر الكهرباء أو سهولة الحصول على التيار الكهربائي مجاناً بوسائل غير شرعيّة إلى إسراف المواطنين في إستعمال الطاقة الكهربائية ممّا زاد في خسائر المؤسسة[1].

تضافرت كل هذه الأسباب وأدّت إلى عجز متتالي منذ سنة 1977 في موازنة مؤسسة كهرباء لبنان، وعلى سبيل المثال ففي موازنة المؤسسة لسنة 1987 بلغت تقديرات الإيرادات 1,7 مليار ل.ل. بينما قُدّرت النفقات بمبلغ 13 مليار ل.ل.

وبهدف تمويل العجز لجأت المؤسسة إلى مساعدات الدولة وسلفاتها، كما لجأت إلى القروض الخارجيّة وقروض مصرف لبنان، من خلال فتح حساب مدين خاص كان رصيده سنة 1986 مبلغ 1,3 مليار ل.ل. ووصل في نهاية سنة 1990 إلى 7 مليارات ل.ل[2].

بالاضافة إلى ذلك، فقد كان لمخصّصات الدفاع التأثير البالغ على الإنفاق الحكومي في لبنان حيث تراوحت بين 16 و25% من الإنفاق الإجمالي، خصوصاً بين 1982 و1985.

كما أن ضعف القيادة الإدارية وظهور مراكز قوى (من داخل الإدارة وخارجها) وإتساع نشاط الدولة وتعدّد وظائفها، زيادة في حجم الإدارة الحكوميّة الناجمة عن خلق العديد من الوزارات والإدارات للقيام بتقديم الخدمات العامة والإشراف على حسن سير المشروعات العامّة المختلفة، ومن البديهي أن يفضي ذلك إلى زيادة في الإنفاق العام.

وفي العام 2013، فقد بلغ عجز الموازنة ما قيمته 8056 مليار ليرة لبنانية، منها 5000 مليار لخدمة الدين العام و3056 لتمويل عجز مؤسسة كهرباء لبنان.

---

(1) م.ن.، ص83.

(2) أنظر: التقرير السنوي لمصرف لبنان 1986-1990.

رابعاً: الأسباب الإنمائية

إن عودة السلام وإستعادة الدولة لسائر مسؤولياتها أدّيا إلى ترتيب إلتزامات جديدة عليها لم تكن قائمة في فترة الحرب، كتحسين البنية التحتيّة وتنشيط الخدمات الحكومية وتجهيز الجيش والإيرادات والمباني الرسمية، وهذا ما أدى إلى ارتفاع الدين العام الداخلي بنسبة 66% في عام 1991 وحوالي 92% في عام 1992.

على صعيد التنفيذ فقد تم تلزيم مشاريع لتأهيل البنى التحتية كالكهرباء والهاتف والمجاري الصحية والنفايات الصلبة وبعض الطرقات، وتأهيل المباني الحكومية والمرفأ والمطار ورفع مستوى البنى التحتية في ضواحي بيروت، وتأهيل مبنى الجامعة اللبنانية وإستكمال الأوتوستراد الساحلي والبدء بتنفيذ مشروع أوتوستراد بيروت - المصنع ؟؟؟

خلاصة الفصل:

إن السياسات المالية في لبنان، والتي تعد في ظل مجموعة من المشاكل الأمنية والسياسية، وعدم تطبيق مفاهيم الحوكمة والادارة الرشيدة، وبغياب سياسات اقتصادية واضحة، مبنية على معطيات ناتجة عن حاجات السوق والمجتمع ومتطلبات التنمية بشكل عام، والتنمية المناطقية بشكل خاص، كل ذلك ساهم في أنشاء مؤسسات عامة موزعة على الطوائف والمذاهب، بغض النظر عن الجدوى الاقتصادية منها، لتلبية رغبات زعماء الطوائف والعشائر وتحسين صورتهم أمام أزلامهم وأتباعهم، كل ذلك نراه جليا في الوقائع التالية:

- بدلا من اعتماد سياسات تنموية اقتصادية طويلة المدى، تم تطبيق في بعض الادارات سياسات مالية واقرار تشريعات في ظل نظرية الترويكا، أي التوافق بين الرؤساء الثلاثة (الجمهورية، مجلس النواب والحكومة) والتوظيف السياسي، بغض النظر عن الحاجات والكفاءات المطلوبة، ما

أثقل كاهل الخزينة العامة بأعباء غير ضرورية وغير منتجة، وهذا ما حول الدولة إلى رب العمل الأكبر في لبنان، ولكن من دون انتاجية. وأدى في ما أدى اليه إلى زيادة العجز في الموازنة العامة وبالتالي زيادة الدين العام وارتفاع كلفة خدمته.

- ان انهيار مؤسسات الدولة المركزية وتحولها إلى مؤسسات للطوائف والمذاهب، تابعة لزعماء هذه الطوائف، والحد من دور مؤسسات الرقابة، أدى إلى انتشار سياسة الرشوة لتسهيل أعمال المواطنين، واصبحت تعابير الفساد والرشوة مرادفة لمؤسسات القطاع العام، والذهنية اللبنانية قد تقبلتها ولم تعد تعتبره فسادا وانما شطارة واعجاز.
- يواجه الشباب اللبناني في ظل ضيق سوق العمل اللبناني وانتشار ظاهرة المحسوبية، ثلاث خيارات لايجاد فرصته:
  أ - أن يتوجه إلى سوق العمل بالطرق الحديثة، والمطبقة عالميا، والتي تعتمد على الكفاءة والحاجة.
  ب - أو أن يفتش عن دعما ما لدى المرجعيات السياسية المذهبية، للحصول على وظيفة ما...
  ت - أو أن يلجأ إلى السفر، اذا لم تتوفر له حظوظ الفوز بفرصة عمل، وهذه هي الحالة السائدة اليوم بين الشباب اللبناني... نتيجة لاعتماد سياسة التبعية السياسية على حساب الكفاءة والجدارة.
- إن عدم اعتماد مبدأ التخطيط في السياسات المعتمدة في لبنان، انعكس سلباً على القطاع التعليمي في لبنان، ما أدى إلى عدم التوافق ما بين مخرجات التعليم وحاجات السوق، بشكل عام واحتياجات التنمية بشكل خاص.
- إن تفضيل المصلحة الشخصية المباشرة والآنية على حساب المصلحة العامة سواء أكان من قبل السلطات السياسية أو من قبل المواطنين والتبعية السياسية والمذهبية للمواطنين قد أضعف مفهوم المواطنة ودفعت باللبنانيين إلى

الارتباط بالخارج تبعا لانتماءاتهم المذهبية، وادى إلى تفكك مقومات البناء السياسي والاقتصادي، ما أنتج تخبطا في السياسات المالية والذي يظهر جليا من خلال توزيع موارد الخزينة على مختلف عناصر الميزانية والذي يظهر جليا في الجدول التالي (رقم 11).

جدول رقم (11): متوسط الإنفاق الحكومي على القطاعات الاقتصادية 1997 - 2011 (تبعا للتصنيف الوظيفي)

القطاع	رقم الوظيفة	نسبة انفاق القطاع على مجموع النفقات %	نسبة النفقات المصروفة من الواردات %
السلطات العامة والخدمات العامة	11	13,14	21,19
الدفاع الوطني	12	11,52	17,26
الامن والعدل	13	4,85	7,17
التربية والتعليم	21	8,60	12,60
الصحة	22	3,30	4,90
الشؤون الاجتماعية	23	2,92	5,22
الاسكان وخدمات المجتمع	24	0,80	1,41
الثقافة والرياضة والاعلام	25	0,63	1,00
الشؤون الدينية	26	0,04	0,06
الشؤون الزراعية	31	0,36	0,56
الصناعة والطاقة	32	0,14	0,18
المواصلات والاتصالات	33	2,28	3,75
شؤون اقتصادية عامة	34	4,23	6,42
الدين العام	41	43,69	66,33

المصدر: من اعداد الباحث، بناءا على البيانات المالية الصادرة عن وزارة المالية وتم احتساب المتوسط بالمعادلة التالية: مجموع النسب (من عام 1997 لغاية 2011) 8 عدد السنوات.

ونلاحظ أن معظم النفقات في الموازنة تعود لوظائف استهلاكية وغير تنموية، مثل: كلفة خدمة الدين العام حوالي 44% من مجموع النفقات، والسلطات العامة والخدمات العامة، والتي هي عبارة عن رواتب وأجور وخلافه 13% والدفاع والامن ما يزيد عن 15%. بينما الشؤون الاقتصادية والزراعية والصحية والاجتماعية... لاتتجاوز بمجموعها الـ 10% ؟؟؟

وهذا ما نراه واضحاً من خلال دراسة نسب التغير في نسب إنفاق القطاعات لإجمالي الإنفاق:

جدول رقم (12)

نسبة الانخفاض في مخصصات الإنفاق لبعض وظائف الموازنة

(1997-2011)

القطاع	أعلى نسبة %	أدنى نسبة %	نسبة الانخفاض %
الشؤون الاجتماعية	8,46	1,42	83,21
الاسكان	2,40	0,25	89,58
الثقافة والرياضة	0,88	0,46	47,73
الشؤون الزراعية	0,75	0,28	62,67
الصناعة والطاقة	0,59	0,03	94,91
المواصلات والاتصالات	4,07	1,23	69,78
شؤون اقتصادية متنوعة	7,78	2,66	65,81

كما أن الإنفاق على مخصصات القطاعات التنموية، قد انخفض في حين كان هناك ارتفاع في الإنفاق على القطاعات غير المنتجة، كالسلطات والخدمات العامة اذ بلغت نسبة الارتفاع 66,04% والدفاع الوطني 70,79% والسبب يعود إلى الزيادة التي أعطيت للموظفين في العامين 2008 و2012، وعلى خدمة الدين العام، وهذا كما يظهر في الجدول التالي:

جدول رقم (13)
نسب الارتفاع في مخصصات الإنفاق لبعض وظائف الموازنة
(ما بين 1997 و2011)

القطاع	أدنى نسبة %	أعلى نسبة %	نسب الارتفاع %
السلطات والخدمات العامة	9,54	15,84	66,04
الدفاع الوطني	9,62	16,43	70,79
الأمن والعدل	3,73	6,66	78,55
التربية والتعليم	8,17	9,54	16,77
الصحة	2,58	3,96	53,49
الدين العام	37,07	51,71	39,49

المصدر: من اعداد الباحث بناءا على الجداول الصادرة عن وزارة المالية حول الإنفاق الحكومي تبعاللتصنيف الوظيفي.

القسم الثالث

اللامركزية الادارية الاقليمية والتنمية المناطقية

إن التنظيم الإداري في لبنان يقوم على أساس المركزية الادارية بوجهيها الحصرية واللاحصرية واللامركزية الإدارية. فالدولة اللبنانية مقسمة إلى وحدات إدارية إقليمية، ترتبط الأجهزة التي تتولى إدارتها مباشرة، وفي إطار التسلسلية الهرمية، بالسلطة المركزية القائمة في العاصمة، وتتلقى منها الأوامر والتوجيهات وتنفذها بحذافيرها. فهذه الأجهزة الإدارية المحلية تعتبر ممثلة للسلطة المركزية على المستوى المحلي، في المحافظات وفي الأقضية، ومن شأن هذا التنظيم الإداري تسهيل عمل السلطة المركزية، وأعمال المواطنين في آن واحد.

أما اللامركزية الإدارية فموزعة بين اللامركزية الادارية الادارية المرفقية أي المؤسسات العامة واللامركزية الادارية الاقليمية أي البلديات واتحاد البلديات. وقد نظمت شؤون البلديات بموجب قوانين عدة، وآخرها المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30/ 6/ 1977 وتعديلاته. ومنحت البلدية، بموجب هذه التشريعات، الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإدارية، وحددت لها مصادر مالية لتغطية نفقاتها، لكي تتمكن من القيام بأعباء الإدارة المحلية وتحقيق الأهداف المنشودة كتلبية حاجات المواطنين القائمين في اقليمها.

وتتألف الإدارة المحلية في لبنان من سلطتين: سلطة تقريرية يتولاها مجلس منتخب هو المجلس البلدي، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية يعاونه جهاز من الموظفين الإداريين والفنيين.

فهل حققت اللامركزية الادارية الاقليمية بتنظيمها الاداري وباستغلال مواردها من الدولة لتنمية المناطق، وهل لعبت الدولة دورا في امداد البلديات بالمواد اللازمة لبلوغ الأهداف؟؟

الفصل الأول

اللامركزية الادارية والبلديات في لبنان

تطور مفهوم التنمية فلم يعد يقتصر على تنمية الموارد والنمو الاقتصادي، بل أصبح يشمل الموارد البشرية والتنمية المستدامة لهذه الموارد. وغدت التنمية تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية وتربوية، فتعددت أبعادها، ورتب ذلك مسؤوليات ليس على السلطة المركزية وحسب وإنما على السلطات المحلية أيضا، وعلى المجتمع المدني، وذلك في إطار توزع المهام والأعباء، ومن أجل إفساح المجال أمام المواطنين للمشاركة في اتخاذ القرار على نطاق واسع، وفي المساءلة والمحاسبة، بحيث لا تتركز عملية التنمية في مجالات محددة دون غيرها، ولا تقتصر على مناطق أو فئات دون المناطق والفئات الأخرى، إنما تشمل المجتمع بكامل مناطقه وفئاته بشكل متوازن. وهذا ما طرح على بساط البحث، المؤسسات والهيئات والآليات الواجب اعتمادها من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة، وطرح بالتالي قضية هيكلية السلطة في الدولة، وتوزيع الصلاحيات والمهام بين سلطة مركزية وأجهزة تابعة لها في المناطق الإدارية، وسلطة محلية قائمة في إطار لامركزية إدارية في دولة موحدة. فاللامركزية الإدارية نشأت في الأساس كوسيلة لتحقيق التنمية والتوسع في اعتماد الديمقراطية على المستوى المحلي، وهذا أيضا يندرج في إطار التنمية السياسية التي هي وجه من وجوه التنمية الشاملة.

الفقرة الأولى
مفهوم اللامركزية الادارية وأنواعها

لقد عرف لبنان اللامركزية الإدارية منذ ما قبل إعلان دولة لبنان الكبير عام 1920 ففي عهد محمد علي باشا، أنشأ حاكم مدينة بيروت محمود بك نعمة عام، 1833 مجلسا لهذه المدينة أسماه (مجلس الولاية) ضم اثني عشر عضواً، اختارهم من العائلات البيروتية مناصفة بين المسلمين والمسيحيين. وأوكل الحاكم إلى هذا المجلس مهمة العناية بنظافة المدينة وحراستها وإنارة شوارعها. وفي ظل المتصرفية، أنشئت بقرار صادر عن متصرف جبل لبنان، داوود باشا عام، 1864 أول بلدية عرفها لبنان، وهي بلدية دير القمر. وفي عام 1867 تأسست بلدية بيروت وتألف مجلسها بقرار من وزير الداخلية في اسطنبول. وفي عهد الانتداب جرى إنشاء العديد من البلديات. وقد تم التوسع في إنشاء البلديات في مختلف المناطق اللبنانية في عهد الاستقلال، وجرى الكلام على ضرورة تطوير نظام اللامركزية الإدارية في لبنان منذ الستينات، واعتماد اللامركزية الموسعة كوسيلة من وسائل تحقيق التنمية. اللامركزية الإدارية نوع من التنظيم الإداري للدولة الذي تعتمده، تبعا للنظام السياسي الذي تنتهجه والأهداف التي تطمح إلى تحقيقها، وتبعا للمسؤوليات الملقاة على عاتقها.

فالمركزية تقضي بتسيير مختلف إدارات الدولة مباشرة بواسطة موظفين تابعين للسلطة المركزية ومعينين من قبلها في المحافظات والأقضية والملحقات. وهذه السلطة هي سلطة موحدة تقوم بإدارة شؤون البلاد وتصدر الأوامر والتعليمات التي تنفذ على سائر مواطني الدولة وفي جميع الأراضي التابعة لها. وتاليا، فإن المركزية الإدارية تقوم على استقطاب السلطة الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين وحداتها ومصالحها الإدارية المركزية والإقليمية، على أن

تبقى مرتبطة بالجهاز المركزي، هي ومن يتولونها، برباط من التبعية والتسلسل الهرمي.

فالمركزية الإدارية لا تحول دون تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية (محافظات، أقضية، ملحقات، ألخ ...)، بل على العكس، تفرض وجود مثل هذه الأقسام الإدارية، التي لا غنى عنها لتسيير شؤون الدولة العامة وشؤون المواطنين. غير أن هذه الأقسام تخضع بشكل كامل ومباشر للسلطة المركزية.

فالموظفون الذين يتولون إدارتها يرتبطون بهذه السلطة بتسلسل هرمي إداري محدد، ويعتبرون ممثلين لها في المناطق التي تشكل الأقسام الإدارية. فهم يتلقون التوجيهات والأوامر من السلطة المركزية وينفذونها من دون أن يكون لهم أي نوع من الاستقلال عن الإدارة المركزية القائمة في العاصمة. فالسلطة التسلسلية هي المعيار الأساسي الذي تتميز به المركزية عن اللامركزية. والبناء الإداري القائم على نظام المركزية يبدو بشكل هرم ينطلق من القمة، حيث تتجمع السلطات والصلاحيات كافة، وينتهي بالقاعدة مروراً بأشخاص وهيئات ينفذون، كلفي إطار اختصاصه وضمن نطاقه، الأوامر والتعليمات الصادرة عن القمة أي عن المركز، مع بقائهم مرتبطين بقاعدة التبعية للسلطة المركزية.

أما اللامركزية الإدارية فتقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الحكومة المركزية وبين هيئات محلية مختلفة منتخبة، تتمتع بالشخصية المعنوية وتمارس وظائفها الإدارية، على المستوى المحلي، تحت إشراف الحكومة المركزية ورقابتها، غير أنها تحتفظ لنفسها باستقلال إداري، بحيث لا تكون خاضعة مباشرة للحكومة المركزية في ممارسة وظائفها الإدارية، وإن كانت هذه الحكومة تمارس عليها الإشراف والرقابة.

أولاً: اللامركزية الإدارية الاقليمية:

إن مبرر اعتماد اللامركزية الإدارية هو وجود مصالح متميزة للوحدات المحلية عن المصالح الوطنية، واعتراف الحكومة المركزية بهذه المصالح. ومن أجل تحقيق هذه المصالح على أكمل وجه تترك الحكومة المركزية قضية إدارة الشؤون المحلية لهيئات منبثقة من الشعب في وحدات الإدارة المحلية. ومما لا شك فيه أن للمناطق حاجات تختلف من منطقة إلى أخرى، وأبناء هذه المناطق هم أدرى بحاجاتهم وأقدر على حل مشاكلهم من الموظفين الذين تعينهم الحكومة المركزية والذين يرتبطون بها مباشرة، بتسلسل إداري هرمي، والذين يخضعون في ممارسة وظائفهم للروتين الإداري. والتمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية هو من المرتكزات الأساسية لنظام اللامركزية الإدارية، وهو الذي يحدد درجة المركزية المعتمدة في الدولة. ويمكن اعتبار أن اللامركزية مشروطة بوجود مستقل لبعض المصالح التي تعتبر بذاتها عامة. ولكن عموميتها أقل اتساعا من المصالح التي تقع على عاتق الدولة كالمصالح البلدية أو الاقليمية مثلا. ان اللامركزية، تبيِّن الحاجات التي تهم الشعب بأجمعه وتقع مهمة إشباعها على الإدارة، كما تظهر الحاجات الخاصة بمجموعة مدنية محلية، وهذا يعني التمييز بين الشؤون الوطنية والشؤون المحلية والذي هو المعطى الأول للامركزية. أما تحديد الشؤون المحلية التي تتولى الهيئات المحلية إدارتها، فلا يتم عن طريق هذه الهيئات التي لا يعود لها تحديد اختصاصها والشؤون التي تدخل في إطار هذه الاختصاصات، إنما يتم ذلك، إما بواسطة الدستور الذي يعترف بوجود الجماعات المحلية ويحدد حصراً هيئاتها المحلية، وإما بواسطة السلطة الاشتراعية التي تحدد هذه الصلاحيات في قوانين تصدر عنها وتعدلها، بما يتفق مع السياسة العامة للدولة.

إن اعتراف السلطة المركزية بمصالح محلية مميزة عن المصالح

الوطنية العامة لا يكفي لتحقيقها اللامركزية، إنما يجب أن يقترن هذا الاعتراف بوجود هيئات محلية تتولى إدارة هذه المصالح، أي هيئات منبثقة من البيئة المحلية ومنتمية إلى المجتمع المحلي لأنها تكون أقرب إلى السكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح. وهذه الهيئات المحلية يجب أن تتمتع باستقلال إداري. وهذا ما طرح موضوع كيفية اختيار هذه الهيئات وقاد إلى جدل بين المهتمين بدراسة اللامركزية الإدارية، فقال بعضهم أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة، إنما هو استقلال هذه الهيئات في ممارسة وظائفها من دون أن تكون خاضعة لتوجيهات أو أوامر السلطة المركزية. وانتخاب هذه الهيئات ليس برأي هؤلاء، شرطا أساسيا لتحقيق اللامركزية. فمعيار الانتخاب لا قيمة مطلقة له في وجود اللامركزية، أو في إضفاء اللامركزية على السلطة المحلية، والمعيار الحقيقي للتنظيم اللامركزي يكمن في استقلال المجالس المحلية عن السلطة المركزية، وإن كان الانتخاب يعتبر الوسيلة المعتادة لتحقيق هذا الاستقلال، في حين أن فريقا آخر أعتبر أن انتخاب الهيئات المحلية من قبل الناخبين على أساس أن فكرة اللامركزية الإدارية امتداد للديمقراطية، هو شرط لتحقيق اللامركزية. وفي هذا المجال يمكن اعتبار اللامركزية الإدارية على انها تميل إلى خلق مراكز إدارية عامة مستقلة يحدد أشخاصها عن طريق الجسم الانتخابي للوحدة الإدارية، ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، إنما من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين. فالمركزية قد تؤمن على الصعيد الإداري، إدارة أكثر حذقا وتجردا واقتصادا من اللامركزية. لكن الوطن لا يحتاج فقط إلى إدارة حسنة، بل هو بحاجة أيضا إلى حريات سياسية. والحريات السياسية تفترض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات والجمعيات السياسية. والناخبون وأعضاء المجالس لا يستطيعون تكوين ثقافتهم السياسية إلا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية.

وإذا ما عدنا إلى النشأة التاريخية لنظام اللامركزية، نرى أن هذا النظام ارتبط بفكرة الديمقراطية التي تفترض انتخاب الهيئات المحلية المولجة إدارة الوحدات المحلية، من قبل الناخبين في هذه الوحدات، وتستبعد فكرة تعيين أعضاء هذه الهيئات من قبل السلطة المركزية.

والانتخابات هي من ناحية ثانية، الضمان لاستقلال الهيئات المحلية اللامركزية عن السلطة المركزية. فهذا الاستقلال لا يمكن تحقيقه بصورة فاعلة، إلا إذا اعتمدت الانتخابات كقاعدة لاختيار المجالس وطرحت جانبا فكرة تعيين السلطة المركزية لأعضاء الهيئات اللامركزية، لأن السلطة المركزية ستجنح، إذا ما تم تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطتها، إلى التدخل في شؤون هذه المجالس والتأثير على أعضائها، وإن بصورة غير مباشرة. فالعضو المعين يبقى من حيث الواقع مرتهنا لإدارة السلطة التي عينته ولن يتمتع بإرادة حرة في مباشرة أعماله، وستفقد مؤسسة اللامركزية تالياً، غاية وجودها، بل جوهر وجودها، بفقدانها الحرية والاستقلال.

ثانياً: اللامركزية الإدارية واللاحصرية:

لا بد من التمييز بين اللامركزية واللاحصرية. فاللاحصرية هي نظام إداري يقوم في إطار المركزية، ويقضي بتوسيع صلاحيات الذين يتولون إدارة الوحدات الإدارية، ويعتبرون ممثلين للسلطة المركزية في هذه الوحدات، لأنهم يرتبطون بهذه السلطة مباشرة وفق تسلسل هرمي. وهؤلاء الموظفون لا يتمتعون بأي استقلال إداري في ممارسة وظائفهم، ويخضعون مباشرة لسلطة رؤسائهم في السلطة المركزية، غير أنهم يمارسون بعض الصلاحيات الممنوحة من السلطة المركزية من دون الرجوع إلى هذه السلطة. فالسلطة المركزية تمنح بعض صلاحيات السلطة الإدارية في العاصمة إلى ممثليها في المناطق من أجل الإسراع في بت المعاملات، وتسهيل شؤون المواطنين ومن أجل تخفيف الأعباء الملقاة

على عاتق السلطة المركزية. والحصرية القائمة على حصر كل الصلاحيات في القائمين بمهام السلطة المركزية في العاصمة، لم تعد تتلاءم ومقتضيات العصر التي فرضت على الدولة القيام بوظائف لم تكن تقوم بها في السابق، مما قضى بتوزيع الوظائف الإدارية بين جهاز قائم في العاصمة وأجهزة مرتبطة به في مختلف الوحدات الإدارية، (وهذا الارتباط هو ارتباط تبعي وفقا لقواعد التسلسل الهرمي مع ما يستتبع ذلك من سلطة رقابة وتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات وسلطة تأديبية) (5). وهذا ما يميز اللاحصرية عن اللامركزية. فاللاحصرية شكل من أشكال المركزية تعطى فيه بعض صلاحيات التقرير والتنفيذ لموظفين خاضعين مباشرة للسلطة المركزية، في حين أن صلاحيات التقرير والتنفيذ اللامركزية تعطى لهيئات محلية تمثل السكان وتتمتع بالاستقلال الإداري والمالي عن السلطة المركزية غير أنها خاضعة لرقابة هذه السلطة.

ثالثاً: اللامركزية الادارية المرفقية

اللامركزية الادارية المرفقية أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، يتلخص بإدارة مرفق عام بواسطة هيئة إدارية يمنحها القانون الشخصية المعنوية، وتكون تالياً، مستقلة إدارياً وفنياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها.

لقد فرض اتساع وظائف الدولة وتعددها وجود مرافق عامة ذات أهداف متنوعة (إنمائية، اقتصادية، تجارية، ثقافية، عمرانية، ألخ). ومن أجل أن تؤدي هذه المرافق الوظائف التي وجدت من أجلها، اعتمدت بعض الدول أسلوب اللامركزية المرفقية، فأنشأت هيئات عامة، منحتها الشخصية المعنوية والاستقلاليين المالي والإداري، على أساس أن هذه الطريق تساعد المرافق العامة على تحقيق الأهداف المطلوبة عن أكمل وجه ومن دون تباطؤ، كونها تتخلص إلى حد ما من الروتين الإداري.

وإذا ما أجرينا مقارنة بين اللامركزية الإدارية واللامركزية المرفقية، نرى أن الفارق كبير بينهما. فاللامركزية الإدارية تقوم على أقاليم من الدولة تتولى إدارتها هيئات محلية تتمتع ببعض الاستقلال الذاتي عن السلطة المركزية، وتشمل سلطتها الإقليم الذي تقوم فيه كل هيئة من الهيئات المحلية والأفراد الذين يقومون فيه، في حين أن اللامركزية المرفقية لا تشمل أقاليم الدولة، إنما تنحصر في إدارة نشاطات محددة، وسلطات الهيئات التي تدير هذه النشاطات محصورة فيها ولا تتعداها إلى الإقليم الذي تقوم عليه، فهي سلطة محدودة وليست عامة وشاملة كسلطة الهيئات المحلية في اللامركزية الإدارية. لهذه الأسباب أثير الجدل حول ما إذا كان بالإمكان اعتبار المؤسسات التي تدير المرافق العامة وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالإستقلالين المالي والإداري، هيئات لامركزية وإدخالها في إطار نظام اللامركزي بمفهومه القانوني. فرأى البعض أن اللامركزية المرفقية لا تتضمن أيا من خصائص اللامركزية الإقليمية، إذ هي فرع من فروع الإدارة العامة، بينما رأى البعض الآخر أنه يمكن الاعتراف بهذا بصفة اللامركزية إذا ما توافر فيها عدد من الشروط الأساسية، كانتخاب المسؤولين عن المرفق أو مجلس إدارة المؤسسة من قبل الموظفين الفنيين إضافة إلى الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئة التي تدير المرفق العام والاستقلالين المالي والإداري، وإلى وجود نظام خاص بالموظفين، وتمتع هذه الهيئة بسلطة تقريرية فعلية.

والحقيقة أنه ليس ما يمنع إطلاق تسمية اللامركزية المرفقية أو الفنية على المؤسسات والمصالح العامة إذا ما اعترف لها بالشخصية المعنوية وبالاستقلالين المالي والإداري عن السلطة المركزية، وأنيط بمجلس إدارتها سلطات تقريرية وتنفيذية تباشرها بمعزل عن السلطة المركزية، وإذا ما اقتصرت علاقتها بهذه السلطة على الرقابة والوصاية الإدارية، كما هو الشأن في اللامركزية الإدارية. فإذا ما اجتمعت لهذه المؤسسات كل تلك العناصر، فلا بأس من اعتبارها مؤسسات لامركزية من نوع خاص.

لأن اللامركزية المرفقية تقع في منزلة قائمة بين اللامركزية واللاحصرية، وقد تكون أقرب إلى اللاحصرية منها إلى اللامركزية الإدارية.

رابعاً: اللامركزية الإدارية والبعد التنموي:

تلعب اللامركزية الإدارية دورا أساسيا في عملية التنمية، وهي قامت في الأساس من أجل تحقيق التنمية على المستوى المحلي. فالسلطة المركزية، وبعد أن ازدادت المهمات المناطة بها، نتيجة التحول الحاصل في مفهوم الدولة التي أصبحت دولة رعاية، غدت السلطة المركزية عاجزة عن القيام بما تطلبه التنمية المحلية، دون الاستعانة بهيئات محلية. فتراكم الأعباء على الإدارة المركزية، والبيروقراطية التي تعيشها هذه الإدارة إضافة إلى الروتين الإداري الذي يؤخّر اتخاذ القرار وتنفيذه. كل هذه الأمور قضت بالاعتماد في تحقيق التنمية المحلية على هيئات منتخبة تعبّر عن إرادة المواطنين وتطلعاتهم ومصالحهم. فهم أدرى بشؤونهم وبكيفية إدارة هذه الشؤون، من السلطة المركزية، البعيدة عنهم والتي لها مشاغلها الكثيرة. وإعطاء هذه الهيئات الصلاحيات اللازمة والإمكانيات الضرورية، وبخاصة الإمكانيات البشرية والمالية، يؤهلها لتنظيم شؤون المحلة (بلدة أو مدينة) وتوفير الخدمات فيها، وتطوير أوضاعها العمرانية والاجتماعية والثقافية. وهذه كلها أمور تساعد على تحقيق التنمية بأبعادها المختلفة، وخاصة على صعيد الإنماء المتوازن والذي يتضمن عملية التنمية، وبعدها الجغرافي في آن معا. فمن ناحية المضمون، لا يجوز أن تقتصر التنمية على ناحية دون النواحي الأخرى، فالتنمية الاقتصادية يجب أن تقترن بالتنمية الاجتماعية والثقافية والتربوية والسياسية، لكي تكتمل عملية التنمية، خاصة أن تنمية كل عنصر من عناصر التنمية تنعكس إيجاباً على العناصر الأخرى. فالتنمية الاقتصادية تساعد على تحقيق التنمية الاجتماعية والثقافية والسياسية، كما أن التنمية السياسية تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، غير أن ذلك

يبقى رهناً بتوافر شروط موضوعية وذاتية، يأتي في طليعتها توافر المؤسسات القادرة على القيام بعملية التنمية، والعنصر البشري والإمكانات المالية.

أما من ناحية البعد الجغرافي للتنمية، فمن المفترض أن يشمل الإنماء المتوازن مختلف المناطق بحيث لا يقتصر الإنماء على مناطق دون الأخرى، ولا تكون درجة التفاوت في إنماء المناطق كبيرة. فللخل في التنمية على مستوى المناطق انعكاسات سلبية على الاستقرار الاجتماعي والسياسي، لأنه غالبا ما يقترن بحركة نزوح من المناطق الأقل تنمية إلى المناطق الأكثر تنمية. وهذا النزوح غالبا ما يتسبب بمشاكل كبيرة ومعقدة، كما أن الخلل في التنمية، وما ينتج عنه من فقروترد في الأوضاع الاجتماعية، يقود الفئات المهمشة والتي تعاني من سوء الأوضاع المعيشية إلى حالة تمرد على الواقع، والمطالبة بإجراء تغييرات جذرية في الواقع السياسي. بينما يؤدي تحقيق الإنماء المتوازن إلى استقرار اجتماعي وسياسي. فيستقر المواطن في المنطقة التي ينتمي إليها، ويُنتج فيها، فيسهم في تنميتها، ويرتاح إلى الأوضاع السياسية بحيث تزول عنده روح التمرد على الواقع والنظام لأن النظام السياسي يوفر له شروط العيش الكريم.

من ناحية ثانية يؤدي الإنماء المتوازن إلى ترسيخ الوحدة الوطنية، فيشعر أبناء الوطن، بمختلف مناطقه، أن الدولة تحتضنهم وترعى شؤونهم، فتزول الحساسيات التي قد تنشأ بين أبناء المناطق نتيجة الخلل في التنمية والتفاوت بين مناطق نامية ومناطق غير نامية، كما يتقلص التفاوت في المستوى الاجتماعي بين أبناء المناطق. وهذه أمور تؤدي إلى زيادة تماسك النسيج الوطني.

الفقرة الثانية

دور اللامركزية الادارية الاقليمية في تحقيق التنمية المحلية

بما أن اللامركزية هي الحالة أو الوضع الذي يعطى فيه حق المشاركة في اتخاذ القرار للمستويات الإدارية الدنيا، دون أن يلغي ذلك حق الجهة المركزية في اتخاذ القرار، فهي إذن أسلوب في العمل يقوم على مبدأ توزيع سلطة صنع القرار والصلاحيات بين السلطة المركزية وهيئات أخرى مستقلة تتواجد في الأقاليم والتجمعات السكانية المختلفة، وهذا يعني أن اللامركزية الإدارية تتمثل في تفعيل دور السلطات الإقليمية والمحلية، وذلك بإسناد مهام إدارية وتنموية لها تزيد من فاعليتها، وتعزز دورها في تحمل مسؤولياتها وصلاحياتها بالشكل الذي يعمل على دمج السكان المحليين في عمليات التنمية المحلية ويؤدي في النهاية إلى نجاحها.

أولاً: اللامركزية الادارية الاقليمية كإطار ملائم للتنمية المحلية

إن الجانب الإداري في عملية إعداد وتنفيذ ومتابعة خطط التنمية عامةً، والتنمية المحلية خاصة قضية يجب التعامل معها على أنها أساسية وضرورية لنجاح هذه الخطط في تحقيق أهدافها، إذ أن فشل كثير من خطط التنمية وبالذات الريفية منها في العديد من دول العالم النامي ناجم بالأساس عن الأساليب الإدارية المتبعة في إدارة خطط التنمية أثناء تنفيذها وليس عن فقر في محتوى عملية التخطيط نفسها على صعيد آخر فإن الإدارة هي التي تبرز أهمية التخطيط اللامركزي مقارنة بالتخطيط القطاعي، وهي الوسيلة الوحيدة التي يتم من خلالها تحويل الأهداف القطاعية إلى إطار عام يصلح كاستراتيجية تنمية محلية تسمح بتحقيق المشاركة الشعبية، وتضمن الترابط والانسجام والتكامل بين الهيئات والمؤسسات المعنية بإعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، لذلك فإن هيئات التخطيط الرسمية في المستوى الإقليمي والمحلي يجب أن تمتلك السلطة والكفاءة الإدارية العالية التي تمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه.

إن عملية التخطيط في ظل اللامركزية الإدارية يجب أن تعني تفعيل المشاركة الشعبية ودور المجموعات المستهدفة في عمليات إعداد وتنفيذ خطط التنمية المحلية، وهذا ما يعرف بأسلوب التخطيط من أسفل، فالتخطيط والبناء من أسفل يعمل على تحقيق مبدأ رئيس من مبادئ التنمية الناجحة كما يراها إيمانويل صن وهذا المبدأ يتمثل في تعزيز الحرية، ولكن ليس بمفهومها السياسي فقط، وإنما بمفهومها الإنساني الشامل الذي يسمح ويعظم من قدرة الإنسان على الاختيار كما أن التخطيط من أسفل يساعد في تحديد أهداف التنمية الإقليمية التي تعكس خصوصية الإقليم قيد التخطيط، ودائماً هناك فرق كبير بين أهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات ومؤسسات تخطيط إقليمية، وأهداف التنمية الإقليمية التي تضعها هيئات التخطيط المركزي، وإن كانت الأولى يجب أن تكون مكملة ومنسجمة مع الثانية وغير متناقضة معها.

إن تطبيق الإدارة اللامركزية بفاعلية في مجال التخطيط والتنمية المحلية، يعمل على تطويع برامج التنمية بسهولة إزاء حاجات السكان المحليين ومتطلباتهم، نظراً لأنها تسمح بمشاركة سكان الوحدات الإدارية المختلفة في عملية إعداد وتنفيذ الخطط التنموية لمناطقهم، كما أنها توفر دعماً ضرورياً لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، وهذا يهيئ فرص النجاح لخطط التنمية الوطنية في تحقيق أهدافها بشكل متوازن يضمن توفير حياة ملائمة لجميع السكان في جميع المناطق داخل الدولة، ويسهم هذا النجاح في تحقيق التوازن الإقليمي وتقليل الفوارق الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، وهذا يعتمد بالدرجة الأولى على توزيع سلطة صنع القرار بين هيئات التنمية والتخطيط المركزية ونظيرتها المحلية، وذلك على اعتبار أن توزيع الاستثمارات والموارد ورصدها في مجتمع ما له علاقة وثيقة بتوزيع سلطة صنع القرار فيه.

ثانياً: اللامركزية الادارية الاقليمية وتوسيع خيار المشاركة والديمقراطية المحلية:

يعتبر الكثير من فقهاء القانون الإداري أن اللامركزية ليست أسلوبا إداريا صرفا إنما شكل من أشكال وجود السلطة، باعتبارها وثيقة الصلة بنمط الحكم القائم ودرجة تركيز السلطة ونمط العلاقات القائمة بين الدولة والمجتمع ويساعد تبني الخيار اللامركزي على تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والمشاركة والشفافية، لذلك اعتمدته العديد من الدول النامية في مختلف أنحاء العالم بهدف بناء قدرتها الإدارية والمؤسسية، ويؤكد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن إدارة الحكم الرشيد تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، فمن دون المشاركة من أدنى إلى أعلى لن تتمكن أجهزة الحكم المحلي من هيكلة أو إدارة الخدمات العامة وتحقيق التنمية المحلية وكلما صغر النطاق الجغرافي للمجتمع، زادت قدرة الناس على المشاركة الفعالة في نسق للحكم الرشيد وقل احتمال إهمال "الأطراف" نتيجة لسيطرة "المركز" على المجتمع كله، وهي من آفات الحكم في البلدان النامية. إذ تخلق إدارة الحكم اللامركزي فرصا أكثر لمشاركة الناس وإسهامهم.

وفي أنظمة الحكم الديمقراطي يكون الحكم المحلي ميدانا لتبلور قدرات المساهمة في مجالات الحكم المختلفة، وبروز العناصر القادرة على المساهمة في الحكم المركزي، كما ينظر إلى عملية صنع القرار على المستوى المحلي كأحد أوجه المشاركة الشعبية يعبر عنه بـ"البعد المحلي للديمقراطية" أو "الديمقراطية المحلية" التي تعد إحدى المؤشرات الأساسية لنموذج الحكم الرشيد الذي يراد له اليوم أن يمثل الإطار المرجعي للإصلاح السياسي والمؤسسي في الدول النامية، وفي هذا الصدد يعتبر ألكسيس دي توكفيل أن الهياكل البلدية هي بالنسبة للديمقراطية بمثابة المدارس الابتدائية بالنسبة للعلم وتكمن الفكرة الأساسية للامركزية في أن

القرارات العامة يجب اتخاذها إذا أمكن على مستوى السلطة الأقرب إلى الناس، إذ يملك قاطنو منطقة معينة الحق والمسؤولية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل التي تؤثر فيهم مباشرة والتي يستطيعون اتخاذ قرارات في شأنها وفي مقدور أجهزة الحكم المحلي أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر، فالإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة، ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم.

وتمثل البلديات مسرحا لتجسيد التعاون والتضامن، بدءا بالاتصال المباشر بالناس، وكذلك مع المنظمات والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية، عبر أطر تضمن الديمقراطية والمشاركة في آن واحد. فالمشاركة الشعبية ضرورية لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية والتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي لكن تطبيق سياسة اللامركزية ليس حلا سحريا لكل المشاكل التنموية على المستوى المحلي، وإنما تواجهه جملة من التحديات.

ثالثاً: تحديات تطبيق سياسة اللامركزية:

إن اللامركزية بحد ذاتها لا تضمن إدارة أفضل للحكم، ففي الواقع تخلق اللامركزية غير الفاعلة أو غير الملائمة من المشكلات أكثر مما تحل، ولذا يتحتم تطبيق اللامركزية بعناية من أجل ضمان فاعلية للمؤسسات المحلية فقد تكون اللامركزية غير ملائمة أحيانا، وبالتالي تقود إلى تدني نوعية إدارة الحكم، ففي الدول الصغيرة جدا يحقق الحكم المركزي فاعلية أكبر عبر تنسيق عمل الحكومة المركزية، بدلا من إيجاد كيانات محلية مستقلة ذاتيا، وقد تقود اللامركزية إلى خسائر في وفورات الحجم وإلى عدم الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي. كما يمكن للامركزية الضريبية أن تستنزف الإيرادات المركزية حين تعجز الحكومة الوطنية عن ضبط الإنفاق العام. وقد تفتقر الحكومات المحلية إلى القدرة

والخبرة الموجودتين لدى المؤسسات الوطنية لكن في المقابل قد يؤدي تطبيق اللامركزية من دون الانتباه الدقيق للامركزية الضريبية إلى انتكاس جهود الإصلاح فمن دون سيطرة أجهزة الحكم المحلي على إيراداتها وميزانياتها لن تتمكن من العمل باستقلال ذاتي، فالإيرادات المحلية تخلق قدرة رأسمالية يمكن إعادة توزيعها على البنية التحتية العامة وعلى الاقتصاد العام إن تنفيذ خطط ضريبية وخطط فاعلة للإيرادات تفترض مسبقا عملية تاريخية طويلة في مجال بناء الدولة، مما يعزز أهمية وفاعلية التخطيط والتصميم عند تطبيق اللامركزية.

من جهة ثانية توجد حجج متعارضة حيال تأثير اللامركزية على وحدة الدولة؛ إذ يذهب الكثير من الباحثين إلى أن اللامركزية تشكل خطرًا على الوحدة الوطنية لأنها تضعف الولاء للدولة، وتشجع ظهور حركات انفصالية. بينما يرى آخرون أن اللامركزية تزيد "الاستقرار السياسي والوحدة الوطنية عبر السماح للمواطنين بالتحكم في البرامج السياسية بشكل أفضل على المستوى المحلي".

الفقرة الثالثة

الواقع الاداري والمالي للبلديات في لبنان

يعود تاريخ البلديات في لبنان إلى القرن التاسع عشر والى التجارب الأولى للحكم المحلي خلال فترة التنظيمات العثمانية، ومن بعدها إلى فترة الانتداب الفرنسي الذي اعترف بالادارة المحلية كجزء من الادارة العامة، لكن التطورات السياسية والاقتصادية التي عاشها ويعيشها لبنان، أظهرت الحاجةالى تفعيل دور الادارة المحلية في مجال التنمية بهدف مواجهة الأزمات الاقتصادية التي يعيشها، ولتلبية الحاجات الخدماتية الآخذة بالتزايد في غير مدينة او قرية لبنانية.

ان مفاهيم التنمية قد تطورت من مفاهيم قديمة تركز على تنمية الموارد

والنمو الاقتصادي، إلى مفاهيم حديثة تركز على تنمية الموارد البشرية والتنمية البشرية المستدامة، والتنمية المحلية "التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة".

لقد أصبح التركيز اليوم اكبر على المشاركة والمراقبة والمحاسبة والمساءلة الشعبية ومشاركة المجتمع المدني والمنظمات الحكومية وتوزيع الأعباء والخدمات، واعتماد اللامركزية كفرصة حقيقية تمكن الناس من المشاركة الحقيقية، في مواجهة متطلبات النمو والحداثة الاجتماعية.

انطلاقا من مبدأ "أن الحكم المحلي هو أساس المشاركة والمسائلة والإنماء المتوازن والنشاط الاقتصادي، كان لا بد من تحديث الإدارة البلدية ماليا وإدارياً لتتمكن من أن تصبح أداة فعالة وناشطة في تطوير التنمية المحلية، بما تقدمه من خدمات عامة وتأمين التجهيزات والمساهمة في برنامج الإنماء العام، لأنه لا يمكن أن يكون هناك حكم مستقر وتنمية محلية من دون حكم محلي قوي وناشط.

من هنا اهمية التحديث الاداري، على اعتبار أن الادارة اصبحت علما قائما بحد ذاته، وهي تعنيالقدرة على قيادة الآخرين وتوجيههم عن طريق التأثير على المرؤوسين من خلال استخدام السلطة الرسمية بغية تحقيق هدف معين". من هنا كان وجوب الاستفادة من عملية التحديث الاداري عن طريق تطبيق وظائف ومفاهيم الادارة الحديثة، بالاضافة إلى تحديث نظام الإدارة المحلية، وسلطات المجالس المحلية لتساهم بشكل فعال وحقيقي في التخطيط، وإدارة وتمويل عملية التنمية المحلية، لتكون إطارا فاعلاً للمشاركة الشعبية.

ومن جهة أخرى، وامام التحديات المالية المتمثلة في مركزية إعداد

وإدارة الموازنة العامة، كان لا بد من التحديث المالي عن طريق تفعيل دور البلديات في التخطيط المالي وإعداد وتحليل الموازنات البلدية، لا بد أن يتوافر للبلديات امكانات مالية وان كانت محدودة لانها تشكل عصب العملية التنموية المحلية والشرط الضروري لنجاحها.

لنجاح عملية التحديث المالي للبلديات لابد من مساحة اكبر لتطبيق المزيدمن اللامركزية الادارية وايجاد مصادر تمويل إضافية للبلديات من المؤسسات التجارية والصناعية والخدماتية عن طريق تفعيل وتطوير جباية الرسوم البلدية المباشرة ورسوم الدولة والمؤسسات العامة وتوزيع حصص البلديات من الصندوق البلدي المستقل بشكل دوري وفقاً للانظمة والقوانين.

أولاً: التنظيم البلدي:

يعود تاريخ البلديات إلى القرن التاسع عشر والى التجارب الأولى للحكم المحلي خلال فترة التنظيمات العثمانية، وبعدها إلى فترة الانتداب الفرنسي الذي اعترف بالإدارة المحلية كجزء من الإدارة العامة. لكن التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفها لبنان بعد تحقيقه استقلاله الوطني عام 1943، عكست الحاجة إلى تفعيل دور الادارة المحلية لمواجهة الحاجات الخدماتية الآخذة بالتزايد في غير مدينة او قرية لبنانية. حيث نشأت هذه الحاجات كنتيجة ملازمة للتطور الملحوظ الذي عرفه قطاع الخدمات في لبنان والذي احتل مركز الثقل الوازن في الاقتصاد اللبناني، وضمن السيطرة شبه الكاملة على قطاعي الانتاج الآخرين الزراعي والصناعي[1]. حيث شهدت الخارطة البلدية في العهود الاستقلالية المتلاحقة امتداداً افقياً واسعاً شمل مختلف المناطق اللبنانية، وقد جاء

---

(1) راجع محمد مراد، بلديات لبنان، **جدلية التنمية والديمقراطية**، دار المواسم، لبنان، 2004، ص34.

هذاالامتداد ليعكس اهتمام السياسات الحكومية لمواجهة الحاجات الخدماتية والتنموية الضاغطة. ففي فترة زمنية لا تزيد على الثلاثين سنة (1947-1977) صدرت تسعة قوانين للتنظيم البلدي اي بمعدل قانون واحد لكل ثلاث سنوات تقريباً.

أن الحكم المحلي، الذي هو أساس المشاركة والمساءلة والإنماء المتوازن والنشاط الاقتصادي، فانه يرتكز على تحقيق التعاون الفعال بين جهود المواطنين وجهود السلطات العمومية (الدولة) وللارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة في منظومة شاملة ومتكاملة.

1 - تعريف البلدية والعوامل المؤثرة في نشوئها:

عرف المرسوم الاشتراعي رقم118المتعلق بقانون البلديات والصادر بتاريخ 30/ 6/ 77 البلديات، باعتبارها إدارة محلية تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري تقوم ضمن نطاقها بممارسة صلاحياتها التي يخولها إياها القانون. وقد حدد هذا المرسوم نطاق الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري من حيث الصلاحيات التي نص عليها لأجهزة البلديةوالرقابة الإدارية التي تخضع لهامن خلال السلطة المركزية. ولعل ما يقتضي التوقف عنده هنا ما يتصل، بالمقومات الأساسية التي تقوم عليها البلديات وتفسر وجودها فقيام نظام الإدارة المحلية يرتبط أساساًبوجود المصلحة المحلية الخاصة بذلك الجزء من السكان الذين يعيشون في إطار جغرافي اوسكاني حدده القانونوبين مصالحه وتتجلى هذه المصلحة في الاحتياجات الخاصة للسكان دون غيرهم والتي تتميزعنالاحتياجات العامة لجميع السكان الموجودين على ارض الوطن.

وتنشأ البلدية بقرار من وزير الداخلية ضمن الشروط التي نص عليها قانون البلديات، وقد نص المرسوم الاشتراعي رقم (118/ 77) على وجوب توفر شرطين متلازمين وهما:

أ - أن يتم إنشاء بلدية[1] في مدينة أو قرية أو مجموعة من القرى المذكورة في الجدول رقم (1) االملحق بالمرسوم الاشتراعي رقم(11) الصادربتاريخ 29/ 12/ 1954 وتعديلاته،

ب - أن يزيد عدد الأهالي المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية على الثلاثماية شخص.

كما أجازت المادة نفسها عملية الفصل بين البلديات، اذاطلبتها أكثرية ثلثي الناخبين في قرية معينة على أن يزيد عدد أهاليها المقيدين في سجلات الأحوال الشخصية على الثلاثماية شخص وأن تزيد وارداتها السنوية الذاتية على العشرة آلاف ليرة، وذلك بناء على اقتراح وزير الداخلية.

2 - الهيكلية الادارية للبلديات وأجهزة الرقابة فيه:

أ - جهاز البلدية وإدارتها:

يتألف الجهاز البلدي عملا بقانون البلديات من سلطتين، تقريرية تتمثل في المجلس البلدي وتنفيذية تتمثل برئيس البلدية[2].

* السلطة التقريرية:

يتألف المجلس البلدي وفقاً لأحكام المادة 23 من الفصل الرابع من مشروع قانون الانتخابات البلدية الذي اقر بتاريخ 30/ 10/ 1997 من قبل مجلس الوزراء على النحو التالي:

- 9 أعضاء للبلدية التي يقل عدد أهاليها المسجلين عن ال2000شخص.
- 12 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليها المسجلين بين 2001و4000 شخص.

---

(1) المادة رقم (2) من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30/ 6/ 1977 وتعديلاته.

(2) المادتين 7 و8 من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30/ 6/ 1977 وتعديلاته.

- 15 عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليهاالمسجلين بين 4001و12000 شخص.
- 18عضواً للبلدية التي يتراوح عدد أهاليهاالمسجلين بين 12001و24000 شخص.
- 21عضواً للبلدية التي يزيد عدد أهاليهاالمسجلين عن24000 شخص.
- 24عضواً لبلدية طرابلس.
- 30 عضواً لبلدية بيروت.

اما اختيار المجلس البلدي، فيتم بالانتخاب المباشر من أهالي المدينة أو القرية أو مجموعة القرى التي تؤلف في كل منها دائرة انتخابية واحدة باستثناء مدينة بيروت التي نص القانون على أحكام خاصة بها.حيث يتم انتخاب سائر المجالس البلدية بالتصويت العام، وفقاً للأصول المتبعة في الانتخابات النيابية ولولاية مدتها 6 سنوات، فقد نصت المادة 47 من المرسوم الاشتراعي رقم 118/ 77، على اختصاص المجلس البلدي ومدى الصلاحيات التي يمارسها المجلس على أساس مبدئي وشامل يتناول كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة في النطاق البلدي.ومن هذه الصلاحيات (الموازنة العامة، القروض على أشكالها، تحديد معدلات الرسوم البلدية، دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات وبيع أملاك البلدية، قبول ورفض الأموال والهبات، البرامج والأشغال العامة...

* السلطة التنفيذية :

ينتخب المجلس البلدي الرئيس بالتصويت المباشرووقد حدد القانون مدة ولاية المجالس البلدية بست سنوات، ونصت المادة 74 من المرسوم الاشتراعي رقم 118المتعلق بقانون البلديات على صلاحيات لرئيس البلدية ومنها :

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي ووضع مشروع الموازنة.
- إدارة الدوائر البلدية وأموالها وعقاراتها ومداخيلهاوالإشراف على حساباتها.
- الأمر بصرف موازنة البلدية وإجراء عقود الإيجار وفقاً للقانون.
- إعطاء رخص البناء والسكن.
- تعيين موظفي البلدية وفقاً لأنظمة البلدية وملاكاتها وإنهاء خدماتهم وتعيين العمال والأجراء المياومين في حدود الاعتمادات المخصصة لهم في الموازنة.

ب - مالية البلدية :

تتكون مالية البلدية من الرسوم المخصصة لها بمقتضى القانون ومن المساعدات التي يمكن أن تتلقاها، والقروض التي يمكن أن تعقدها ومن حاصلات أملاكها والغرامات التي تفرضها والهبات والوصايا التي تتلقاها.وقد ورد النص بالتفصيل على تسمية تلك الموارد على النحو التالي[1].

* الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين.
* الرسوم التي تستوفيها البلدية والمصالح المستقلة أو المؤسسات العامة والخاصة وتؤديها مباشرة إلى البلدية.
* المساعدات والقروض.
* حاصلات بيع الأملاك البلدية.
* الهبات والغرامات.

(1) المادة21 من القانون رقم 665، الصادر في 30 كانون الأول 1997، والمتعلق بتعديلات على بعض نصوص قانون البلديات.

3 - الرقابة على البلديات

تتوزع الرقابة التي تخضع لها البلدية بين رقابة إدارية، يمارسها كل من وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام ومجلس الخدمة المدنية (في حال خضوعها للمجلس)، ورقابة مالية يمارسها كل من ديوان المحاسبة والمراقب العام.

*** الرقابة الإدارية**

حددت المادة 56 وما يليها من المرسوم الاشتراعي رقم 118/ 77 المتعلق على الرقابة الإدارية التي يمارسها كل من القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية، في التصديق على قرارات المجلس البلدي، أما بالنسبة لتصديق القرارات، فالمادة رقم (60) أناطت بالقائمقام التصديق على قرارات الموازنة والحسابات القطعية وتحديد معدلات الرسوم البلدية وشراء العقارات وبيعها وإجراء عقود الإيجار وغيرها... والمادة (61) تناولت قرارات إجازة صفقات لوازم الأشغال وشراءالعقارات وبيعها وعقود الإيجارات وانشاءالاسواق وغيرها.

أما المادة (62) فقد تناولت قرارات تصديق النظام العام والقروض وتسمية الشوارع والساحات والأبنية العامة وإنشاء الوحدات البلدية والاتحادات وتعويضات الرئاسة البلدية ونيابتها وغيرها. وفيما يتعلق بالرقابة التي يمارسها مجلس الخدمة المدنية، فقد نص قانون البلديات على مدى صلاحيات هذا المجلس بالنسبة للبلديات التي أخضعتها لرقابته[1] وهي التالية:

- بلديات مراكز المحافظات.
- البلديات التي سبق إخضاعها لرقابة مجلس الخدمة المدنية بمرسوم.

---

(1) المواد أرقام (80، 81، 82)من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 30/ 6/ 1977 وتعديلاته.

* البلديات الأخرى التي يجري تحديدها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية، وتشمل صلاحيات هذا المجلس القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وتعويضاتهم ونقلهم وصرفهم من الخدمة وسائر شؤونهم، ويسعى المجلس بهذا الشأن إلى رفع المستوى ألمسلكي للموظفين لا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة[1].

*** الرقابة المالية**

تمارس وزارة الداخلية رقابتها المالية بواسطة المراقب العام ومدقق الحسابات وترتكز هذه الرقابة على:

*** رقابة المراقب العام**

الرقابة على موازنة البلدية: لا بد من إحالة مشروع الموازنة ومشاريع الاعتمادات الإضافية

إلى المراقب العام لكي يطلع عليه ويدرسه ويبدي رأيه بشأنه، وذلك بعد أن يضعه رئيس السلطة التنفيذية في البلدية وقبل أن يحيله إلى المجلس البلدي لإقراره ومقترحات المراقب العام في هذا المجال تطال تقديرات الواردات بمدى صحتها وارتباطها بالواقع التكليفي والمحلي كما يبدي رأيه في الإنفاق لجهة صحة زيادة النفقات أو نقصانها لأسباب مالية معينة وفي كل ما يرتبط بفتح اعتمادات إضافية تكميلية أواستثنائية لأجل ضبط تنظيم الموازنة، فلا يفتح الاعتماد جذافاً ويجب إرفاق رأي المراقب العام مع قرارالموازنة عند إحالتها للتصديق[2].

---

(1) المادة رقم(2)منالمرسوم الاشتراعيرقم112المتعلق بقانون مجلس الخدمة المدنيةتاريخ 12/ 6/ 1959.

(2) المادة رقم (2) من المرسوم الاشتراعي رقم 118 المتعلق بقانون ديوان المحاسبة تاريخ 12/ 6/ 1959.

- **الرقابة على الواردات:** إن رقابة المراقب المالي على الواردات تشمل إبداء الرأي في التعديلات التي تطرأ على عملية طرح الرسوم البلدية، وفي صحة اجراء معاملات التكليف والاعتراض عليها وفي صحة التحصيل وفي توريد المبالغ المحصلة.
- **الرقابة على عقد النفقات:** هي رقابة مسبقة أي أن كل معاملة تتضمن عقد نفقة يجب أن تحال إلى المراقب العام مسبقاً لكي يوافق عليها، وتعرف موافقته في اللغة المالية بالتأشيرة أي التأشير على المعاملة ويمتنع المراقب العام عن التأشيرعلى المعاملات غيرالقانونية وهكذا تتوقف المعاملة، حيث تتناول عملية التأشير أمرين هما :

- توفير الاعتماد للنفقة وصحة تنسيبها.
- انطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.

أما بالنسبة لتوفر الاعتماد ينظر المراقب العام في مدى توفر الاعتماد للنفقة وفي صحة تنسيبها أي الاعتماد يجب أن يكون متوفراًومرصداً خصيصاً للنفقة إذ انه لا يجوز استعمال اعتمادات مرصدة لغايات أخرى، أما بالنسبة لانطباق المعاملة على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء على المراقب العام أن يكون على اطلاع واسع على مختلف القوانين والأنظمة ليتأكد من انطباق معاملة عقدالنفقة عليها وضبط أي مخالفة.

في الحالة التي تعقد فيها النفقة بصورة مخالفة للقوانين أي في حال عدم توفر الاعتماد للنفقة وصحة تنسيبها أو عدم انطباق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، فإنه يتوجب على المراقب العام الامتناع عن التأشير عليها وإعلام النيابة العامة لديوان المحاسبة. ويتحمل المرجع الصالح لعقد النفقة مسؤولية عمله ومن ثم يعرض الأمر على وزير الداخلية والبلديات الذي يعود له اتخاذ القرار المناسب بشأنها ويكون قراره نافذاً، أما اذا كانت المعاملة من صلاحية ديوان المحاسبة فإن المراقب

العام هوالذي يحيلها قبل التأشير بموجب كتاب مع ملاحظته عليها.

- **الرقابة على العمليات والمعاملات المالية:** للمراقب العام حق مراقبة حسن سير العمل فيما خص تنفيذ الموازنة وإدارة الأموال البلدية، ولذلك له أن يطلع على جميع الوثائق والسجلات اللازمة لممارسة مهنته، وان يطلب من الجهات الرسمية في البلدية المختصة أن تزوده بالمعلومات والمستندات اللازمة التي تمكنه من إجراء مراقبته على أفضل وجه.
- **ضبط المخالفات:** على المراقب العام أن يرفع إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة تقريراً مفصلاً عن كل مخالفة وان يرفق تقريره بالمستندات الثبوتية، وذلك تحت طائلة اعتباره مسؤولاًعن التنفيذ وعلى المراقب العام أن يبلغ نسخة من التقرير إلى كل من وزارة الداخلية والبلديات والى المجلس البلدي المختص، والمخالفات المالية المقصودة هي من نوع:

- عقد نفقة خلافاً للقانون.
- عقد نفقة دون الحصول على إذن تأشيرة مراقب عقد النفقات.
- إهمال عرض إحدى المعاملات على رقابة الديوان المسبقة أو وضع معاملة موضع التنفيذ لم تعرض على الرقابة.
- مخالفة القواعد المتعلقة بإدارة الأموال العمومية.

- **الاشتراك في التحقيقات ذات الطابع المالي:** أي التحقيقات التي يترتب عليها نتائج مالية بناء لطلب وزارة الداخلية والبلديات، أوالمجلس البلدي، أو رئيس البلدية.
- **الرقابة على قطع حساب الموازنة:** يتولى المراقب العام التدقيق في قطع حساب الموازنة.
- **تقارير المراقب العام:** حيث يضع ثلاثة أنواع من التقارير:

1 - **التقارير الفصلية:** تتضمن جداول التكليف والتحصيل والنفقات

يبلغها إلى وزارة الداخلية والبلديات ويبلغ نسخة عنها للبلدية المعنية.

2 - **التقارير السنوية**: المرفقة بالحساب القطعي التي يقدمها إلى وزارة الداخلية والتي تتضمن ملاحظاته عن أعمال الدورة المالية السنوية.

3 - **التقارير**: التي يرفعها المراقب العام إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بشأن كل مخالفة مالية مرفقة بالمستندات الثبوتية وإلا اعتبر مسؤولاًعن التنفيذ ويبلغ نسخة عن هذه التقارير إلى كل من وزارة الداخلية والبلديات والمجلس البلدي.

❖ **رقابة مدقق الحسابات**

تمارس وزارة الداخلية والبلديات رقابتها من خلال مدقق الحسابات، وهذه الرقابة تختلف من رقابة المراقب العام لأنها رقابة ظرفية وعارضة تلجأ اليها الوزارة عندما ترى أن إحدى البلديات قد ارتكبت مخالفات من شأنها أن تلحق أضراراً جسيمة بالأموال العامة البلدية، فتكلف مدقق حسابات يعمل تحت إشرافها، ويتولى التدقيق في الأوضاع المالية للبلدية المعنية.

يتضمن التكليف بتحديد المهمة كالمواضيع التي يجب أن يشملها التدقيق والسنوات العائدة لها والمهلة اللازمة لانجاز المهمة. يضع المدقق في نهاية مهمته تقريراً عن النتائج التي يتوصل إليها من خلال تدقيقه يبين فيه بصورة خاصة، المخالفات التي اكتشفها وأسماء مرتكبيها ومدى مسؤولية كل منهم ومدى الإضرار اللاحقة بأموال البلدية، ويرفع هذا التقرير إلى الجهة التي كلفته لكي يتخذ الإجراءات اللازمة.

❖ **رقابة ديوان المحاسبة**

تتوزع الرقابة على الوظيفة الإدارية التي يمارسها ديوان المحاسبة والتي تتجلى في رقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة وعلى التقارير التي ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة وكذلك على الوظيفة القضائية التي يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى إدارة الأموال العمومية[1] وتعتبر هذه الرقابة من أساسيات العمل الاداري في القطاع العام وكل معاملة لا تجري عليهاهذه الرقابة، تكون غير نافذة ويحظر على الموظف المختص أن يضعها قيد التنفيذ، والغاية من الرقابة المسبقة، التثبت من صحة المعاملات المالية وعدم تعارضها مع القوانين والأنظمة، قبل البت فيها.

ثانياً: اتحاد البلديات

نص قانون البلديات القديم[2] المصنف بالقانون رقم (29/ 63) الصادر بتاريخ 27/ 5/ 1963على إمكانية إنشاء نقابة تضم البلديات المعنية. وتقضي الحاجة بأن تتعاون في تحقيق مشروع ذي نفع عام، وذلك من اجل تقوية البلديات الصغيرة والضعيفة وزيادة مواردها وإلافساح في المجال أمامها لتتعاون مع غيرها ذات الموارد الغنية بهدف التنمية الذاتية.

وقد اعتبر القانون أن الاتحاد البلدي هو مؤسسة عامة، مع العلم بأن نص القانون الجديد قد اقر له بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، كما اخضع قرارات مجلسه لسلطة الرقابة الإدارية وفقاً للأحكام والأصول والقواعد المطبقة على البلديات[3].

---

(1) المادة رقم (90)من المرسوم الاشتراعي رقم 118 المتعلق بقانون البلديات الصادر بتاريخ30/ 6/ 77 وقد الغي هذا القانون بناء على تصديق القانون الحالي رقم 118.

(2) وقد الغي هذا القانون بناء على تصديق القانون الحالي رقم 118الصادر بتاريخ30/ 6/ 77.

(3) المادة رقم (134) من المرسوم الاشتراعي رقم 118 المتعلق بقانون البلديات الصادر بتاريخ30/ 6/ 77.

يعتبر الإتحاد إطارا مهماً لعمل البلديات من حيث الإمكانات المادية والقدرة الفنية للتخطيط وتنفيذ المشاريع على مستوى المنطقة. وبالرغم من أن معظم البلديات تعطي أهمية لوجود هذاالإطار، إلا أن 37% منها فقط ينتمي إلى إتحاد[1]، ومن خلال التفكير ومناقشة السبل التي تساعد البلديات على التعاون ثم اقتراح فكرة تعميم الاتحادات البلدية، بحيث يصبح الانتساب إلى الاتحاد إلزاميا

ويذهب بعض القيمين على العمل البلدي إلى التأكيد على ضرورة تجمع وتكتل البلديات بهدف العمل كقوة ضاغطة في سبيل تحقيق مطالب تهم العمل البلدي. في هذا الإطار نشير إلى تجربة "تجمع رؤساء البلديات" الموجود في الولايات المتحدة، يقوم هذا التجمع على حل ومعالجة المشاكل المشتركة بين المدن. وتكون هذه الهيئة غير سياسية ولا تتوخى الربح. ففي حال استياء البلدية من موضوع معين يرفع رئيسها شكواه إلى هذا التجمع الذي يقوم بدراسة الموضوع ثم يعود فيرفعه بدوره إلى اللجان النيابية بعد إشباعه درساً ومناقشة. ثم تقوم اللجان النيابية بإدخاله بشكل قانون، أو إلى إنشاء "مجلس إقليمي للبلديات" يهدف إلى التخطيط المشترك بين البلديات.

1 - أجهزة الاتحاد

يتألف الاتحاد من سلطة تقريرية تسمى مجلس الاتحاد، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس هذا المجلس ويتألف المجلس بدوره من رؤساء البلديات المتحدة، هذا ويتم انتخاب رئيس ونائب رئيس لهذا المجلس كذلك يعاون رئيس السلطة التنفيذية في إدارة شؤون الاتحاد جهاز موظفين يرأسه مدير، ويتألف من الجهاز الهندسي والصحي والإداري والمالي وجهاز الشرطة ويخضع الاتحاد بشكل عام للرقابة الإدارية والمالية ورقابة

(1) ديمة صادر، تجربة العمل البلدي في لبنان، المركز اللبناني للدراسات، 2001.

مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة وكذلك التأديب العام.

يأتي اتحاد البلديات من حيث هو وحدة إدارية لا مركزية على مستوى واحد مع البلدية، فالعلاقة بين الوحدتين الإداريتين هي علاقة أفقية وليست عامودية بمعنى آخر إن اتحاد البلديات لا يمثل مستوى إدارياً أعلى من البلدية وبالتالي لا يوجد علاقة تسلسلية بينه[1].

أ - **الجهاز الهندسي:**

يتولى في الاتحاد[2]، لصالح البلديات الأعضاء عدداً من الشؤون منها إعداد دفاتر شروط اللوازم والأشغال والخدمات.

- إعداد الدراسات الفنية المطلوبة والاستشارات ووضع التخطيطات.
- إعداد لوائح الاستملاك والبيانات التفصيلية لاحالتها إلى لجان التخمين المختصة.
- درس وإبداء الرأي برخص الإسكان والمراقبة الصحية.

ب - **الجهاز الإداري والمالي**

يقوم بمساعدة البلديات الأعضاء في الاتحاد في أعمالهاالإدارية والمالية، هذا بالإضافة إلى جهاز شرطة واطفائية وأجهزة أخرى متفرقة لدعم ومساعدة البلديات في أعمالها ولتنفيذ أعمال ذات منفعة مشتركة بينها.

2 - **مالية الاتحادات البلدية:**

نصت المادة 133 من قانون البلديات رقم 118/ 77 على مصادر إيرادات اتحاد البلديات على النحو التالي:

---

(1) المواد الثامنة ومايليها من المرسوم الاشتراعي رقم 118 المتعلق بقانون البلديات الصادر بتاريخ30/ 6/ 77.

(2) المادة 122من قانون البلديات، مجموعة القوانين البلدية، ص310.

- ‎10% من الواردات الفعلية للبلديات الأعضاء في الاتحاد كما هي محددة في جدول الحساب القطعي للسنة السابقة ولا يدخل في حساب الواردات المذكورة الأمانات والنقد المدور والقروض والمساعدات.
- نسبة مئوية إضافية من موازنة البلديات المستفيدة من مشروع معين ذي نفع مشترك يحددها مجلس الاتحاد على ضوء تكاليف المشروع على أن تخضع هذه النسبة لموافقة الوزير.
- المساعدات والقروض وكامل عائدات المشاعات الداخلة في اختصاص مجلس الاتحاد.
- ما يخصص للاتحادات من عائدات الصندوق البلدي المستقل.
- مساهمة الدولة في موازنة الاتحاد على أن تدرج المبالغ المخصصة سنويا في الموازنة العامة
- الهبات.

3 - العائدات المخصصة لاتحادات البلديات

يتم توزيع أموال الصندوق البلدي المستقل على اتحاد البلديات والبلديات وفقا للنسب التالية[1]:

- ‎25% على الأكثر للاتحادات البلدية، و75% على الأقل للبلديات على أن يجري التوزيع لهذه الأموال على الاتحادات وعلى البلديات في مهلة أقصاها نهاية شهر أيلول من كل سنة أما بشأن الاتحادات البلدية تنقسم الأموال العائدة لها إلى قسمين:

- القسم الأول وقدره 25% من المبلغ يوزع بصورة نسبية على

(1) المادة الثامنة من المرسوم 1917/ 79.

الاتحادات المنشأة أصولاً وعلى أساس عدد سكان كل منها ويخصص لدعم موازنة الاتحادات.

- القسم الثاني وقدره 75% من المبلغ يخصص لمشاريع التنمية ضمن نطاق الاتحادات وتراعى في توزيع هذا القسم المناطق التي هي بحاجة إلى تنمية.

يتبين من خلال النصوص الكثيرة الوارد ذكرها أن البلديات والاتحادات البلدية تتمتع بصلاحيات واسعة في نطاقها المحلي تشمل سائر الشؤون الاجتماعية والعمرانية والبيئية والصحية والتربوية وشؤون الأشغال واللوازم والأمن والسير والبناء والمواد الغذائية والرسوم البلدية وغيرها. غير أن هذه المساحة في الواقع اكبر من قدرة البلديات على الاضطلاع بها. فالبلديات الحالية بحجمها وتكوينها ونوعية أجهزتها هي عاجزة عن القيام حتى بجزء يسير من المهام والمسؤوليات المكلفة بها، فكيف بالدور الإنمائي، بحيث لم يعد هناك أي تناسب يذكر بين المسؤوليات والصلاحيات التي لحظها القانون للبلديات من جهة، والواقع البنيوي الذي ترزح تحت عبئه من جهة ثانية.

الفصل الثاني

الآثار الاقتصادية والاجتماعية للسياسات المالية في لبنان

لقد تطورت مفاهيم التنمية في العقدين الأخيرين من مفاهيم تركز على تنمية الموارد والنمو الاقتصادي إلى تنمية الموارد البشرية والتنمية البشرية المستدامة، وأصبح التركيز اكبر على المشاركة والتمكين والمراقبة والمحاسبة والمساءلة الشعبية ومشاركة المجتمع المدني والمنظمات الحكومية وتوزيع الأعباء والخدمات.

ويرى أحد الباحثين المهتمين بشؤون الإدارة المحلية انه من الصعب وضع تعريف عام وشامل لنظام الإدارة المحلية لأن هناك عدة اتجاهات[1] رئيسة ومنها:

- **الاتجاه الأول**: تعريف الإدارة حسب وظائفها
- **الاتجاه الثاني**: تعريف الإدارة حسب أهدافها
- **الاتجاه الثالث**: يتعلق بجوهر الحكم المحلي وموقعه وهيئته (هيكل الجهاز الإداري الذي يتكون من المجالس المحلية) وهو الاتجاه المقبول، وعليه فإن الإدارة المحلية هي المناطق المحددة والتي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية، ومن المسلمات أن نظام

(1). L. Boyer,M. poirée, Eliesalin: Précis d'organisation et le gestion de la production. d'organisation.paris1982. p63.

الإدارة المحلية لا شأن له بالتشريع ولا بالقضاء ولكن عمله ينحصر في مجال الوظيفة التنفيذية فيما يتعلق بالمرافق ذات الطابع المحلي دون غيرها، لذلك يجب أن نعرف النظام "système" على أنه مجموعة من العناصر تؤثر وتتأثر فيما بينها، وهو في محيط معين ويقوم بنشاط معين وله هيكل خاص ويتطور عبر الزمن (Evoluant dans le temps) وله أهداف محددة أو غاية (Finalité).

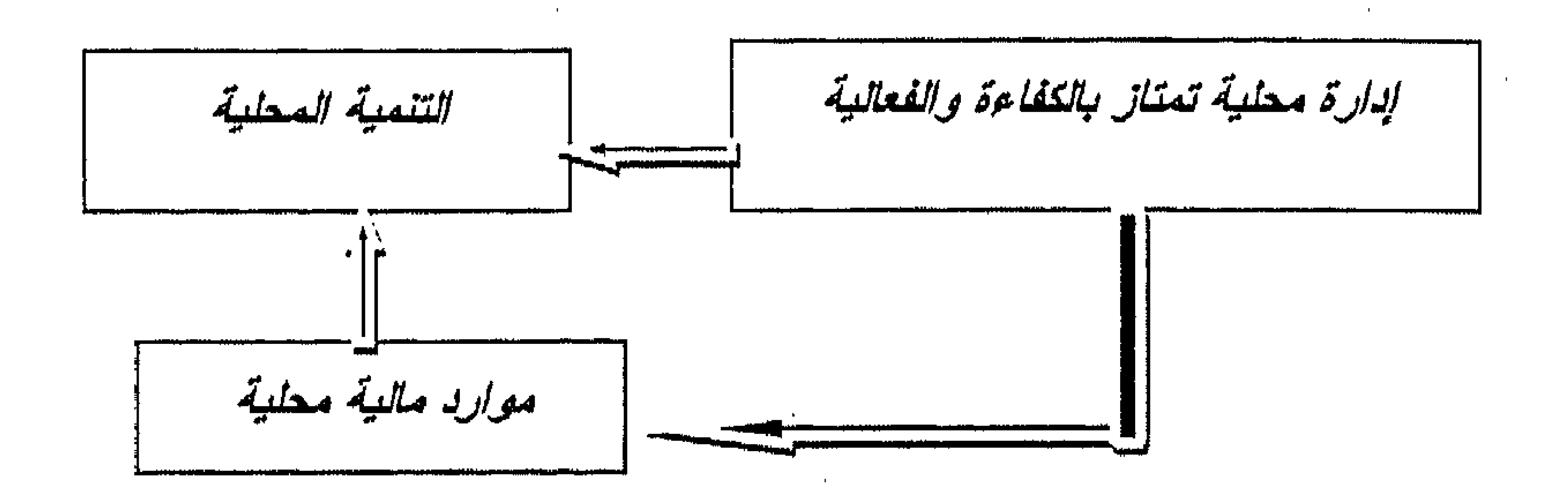
إن التكامل بين عناصر النظام تمكن من الكشف على جميع الاختلالات والانحرافات وإعادة النظر لتصحيح الخلل بما يسمى بالتغذية العكسية(Feedback) ولهذا النظام فروع، فهناك النظام الفرعي لتسيير الموارد البشرية، والنظام الفرعي لاتخاذ القرارات، إلى جانب ذلك النظام الفرعي المالي.

ولا تحقق الإدارة المحلية مبتغاها إلا من خلال **نجاح هيكلها التمويلي المحلي** والذي يعمق فلسفة هذا النظام، من هنا ان تحقيق تنمية محلية بالصورة المطلوبة (راجع الشكل رقم 2) لا يمكن ان يتم إلا إذا توافر هيكل للتمويل المحلي ينطوي على موارد مالية محلية وتقل فيه إعانة الدولة إلى أقل درجة ممكنة[1].

(1) عبد المطلب عبد الحميد: التمويل المحلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص13.

الشكل رقم 2

االعلاقة بين الموارد المالية والتنمية المحلية



كما أن مفهوم التنمية تطور وانتقل من مفهوم أن التخلف لا يعود فقط إلى قلة الأموال المطلوبة للاستثمار، وإنما يعود إلى عوامل أخرى غير اقتصادية ومهمة في التنمية وهي عوامل اجتماعية وسياسية وثقافية وديمغرافية ومالية.

وإذا كانت جهود الدولة تمثل عاملا مهما لتحقيق التنمية، فإن الجهود الذاتية من خلال المنتخبين المحليين والمشاركة للمواطنين لا تقل أهمية عن ذلك، والحقيقة حتى تكون هناك تنمية محلية لا بد من التغيير والتحديث كضرورة لمسايرة ومواكبة التحولات والتحديات المستقبلية[1].

هذا التحديث لا بد من أن يتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الإدارة البلدية من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من جميع الطاقات.

اضافة إلى ذلك، فإن إدارة الموارد البشرية تواجه تحديات في ظل هذه التغيرات وبالتالي لابد من مكافأة رأس المال البشري الذي بات ميزة تنافسية، وعليه فتحقيق التنمية المحلية الشاملة يتطلب تنمية موارد بشرية،

(1) امارتيا صن، "التنمية حرية"، ترجمة شوقي جلال، عالم المعرفة، العدد303، مايو2004، ص10.

لان الصعوبات في استخدام الموارد البشرية ناحيتين: ناحية كمية، وناحية نوعية وحاجات الاقتصاد الحديث يجب ان تركز على الناحية النوعية أي على الايدي العاملة الماهرة المتخصصة ذات المستوى الفني العالي. وليس فقط على الناحية العددية التي قد تؤدي إلى مشكلة وهي نقص في الكادرات المتخصصة، وهذا الامر يتطلب تنمية المواردالبشرية التي تلبي حاجات الصناعة والزراعة، وتتعداها إلى كل القطاعات الخدماتية التربوية والصحية، من هنا ضرورة وجود رأسمال بشري كفوء لتحقيق التنمية المحلية.

وتأتي اهمية السياسة التربوية التي تعتبر من أهم استراتجيات التنمية وخاصة التربية التي تركز على مستوى اعداد عالي ومهم لتحقيق التنمية المحلية.

وفي مجال آخر، فان مشاكل التمويل تعتبر من اولى العقبات التي تواجه الإدارة المحلية في كافة مراحلها من بداية نشأتها إلى الآن، ويعرف التمويل المحلي بأنه "كل الموارد المالية المتاحة التي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الجماعات المحلية بصورة تحقق اكبر معدلات للتنمية عبر الزمن، حيث تعظم استقلالية الادارات المحلية عن الحكومة المركزية في تحقيق تنمية محلية منشودة"[1].
من خلال التعريف نرى العلاقة الطردية بين التنمية المحلية والتمويل المحلي:

- من جهة نرى انه كلما زاد التمويل المحلي زادت معدلات التنمية.
- ومن جهة اخرى نرى انه كلما زاد التمويل المحلي زادت درجة استقلالية الإدارة المحلية، وبالتالي يمكن اعتبار التمويل المحلي كمؤشر على درجة استقلالية المالية.

---

(1) عبد المطلب عبد الحميد، مصدر سبق ذكره.

الفقرة الأولى
معوقات الدور التنموي للبلديات في لبنان
(الدراسة الميدانية)

ن التنسيق بين كل من أهداف وغايات التنمية المجتمعية مع كل من أهداف وغايات خطط التنمية المحلية (بلدة، قضاء أو محافظة) وخطط التنمية الوطنية سيسهم دون شك في القضاء على التباين في التنمية بين المدن والريف وبين المناطق الريفية ذاتها.. ويصب في تحقيق أهداف التنمية بمستوياتها المختلفة ويعمل على تحسين مستوى المعيشة والتخفيف من الفقر وضمان استدامة التنمية عموماً.

إلا أن هذا التكامل المنشود دونه عقبات ومعوقات عديدة، سنحاول تسليط الضوء عليها من خلال الدراسة الميدانية والتي هدفت إلى الاطلاع على:

- رأي المواطنين في المناطق اللبنانية، وذلك عبر استبيان أعد خصيصا لهذه الغاية، وهو عبارة عن استمارة تتضمن 40 سؤالا، حول دور البلديات في التنمية المناطقية والمشاكل التي تواجه هذه البلديات، وعما اذا كانت تقوم بالدور المطلوب منها، وعلاقة التنمية المناطقية بالحكم المحلي والادارة المحلية من خلال البلديات (مرفق ربطا نسخة عنها في الملاحق).
- رأي المعنيين مباشرة بالعمل البلدي عبر اجراء مقابلات مع العديد من العاملين في البلديات (من موظفين وأعضاء المجالس البلدية) وفي مناطق مختلفة (حوالي 20 بلدية).

أولا: الدراسة الميدانية

تم اعداد استبيان مؤلف من 40 سؤالا، ومقسمة إلى اربع محاور اضافة إلى الجزء المخصص للمعلومات الشخصية لعينة البحث (مرفق في الملحق)، ووزع منه 200 نسخة وتم الاجابة على 112 منها اي مانسبته

56% من مجموع العينة، وبعد ادخالها وتحليلها وفق البرنامج الاحصائي S.P.S.S، كانت النتائج كالتالي:

1 - المعلومات الشخصية لعينة الاستبيان:

- بالنسبة الى العمر فكانت العينة موزعة كما يلي:

العمر	العدد	النسبة %
تحت ال20 سنة	13	11,7
20 - 29	39	35,1
30 - 39	8	7,2
40 - 49	21	18,9
50 - 59	23	20,7
60 - 69	6	5,4
اكبر من 70	1	0,9
المجموع	111	100

- من خلال هذا الجدول نلاحظ توزيع شامل على مختلف الأعمار، وان كان نسبة من هم دون ال60 عاما تبلغ 93,7% من العينة، وهذا يعني أن البحث توجه للشباب اللبناني كونه الأكثر معاناة وتضررا من الواقع الاقتصادي المعاش منذ فترة طويلة.

- **المستوى التعليمي**: على هذا المعيار فكانت العينة موزعة كما يلي:

المستوى التعليمي	العدد	النسبة %
غير متعلم	1	0,9
ابتدائي	4	3,6
متوسط	13	11,7
ثانوي	13	11,7
جامعي	75	67,6
مهني	2	1,8
غير ذلك	3	2,7
المجموع	111	100

- إن غالبية العينة هي من مستوى تحصيل علمي جامعي، ما يعطي لنتائج الاستبيان مصداقية علمية عالية.

- المهنة: ان توزيع العينة تبعا لمعيار المهنة كان كالتالي:

المهنة	العدد	النسبة%
عامل	1	0,9
موظف قطاع عام	21	18,9
موظف قطاع خاص	20	18
مهنة حرة يدوية	7	6,3
مهنة حرة مكتبية	4	3,6
رب عمل	10	9
غر ذلك	46	41,2
بدون اجابة	2	1,8
المجموع	111	100

- من هذا الجدول نلاحظ توزيع مقبول لعينة البحث على مختلف المهن، وان كان يوجدغلبة للطلاب (41 %) والذين لم يختبروا الحاجات المجتمعية بشكل مباشر، وانما آراءهم يغلب الطابع النظري أكثر منه

العملي، ولكن يمكن أن يتأثروا بآراء الأهل على هذا الصعيد.

- **التوزيع الجغرافي لعينة الدراسة**: تبعا لمعيار أماكن سكن عناصر العينة، فكانت التوزيع كما يلي:

جدول رقم (14)

التوزيع الجغرافي لسكن العينة

مكان السكن	العدد	النسبة %
بيروت	6	5,4
الضاحية الجنوبية	15	13,5
الضاحية الشمالية	1	0,9
باقي جبل لبنان	8	7,2
الجنوب	81	73
المجموع	111	100

- أما مكان الاقامة حسب الهوية: فكان توزيعه كالتالي:

جدول رقم (15)

التوزيع الجغرافي لاقامة العينة

مكان الاقامة	العدد	النسبة %
بيروت	14	12,6
الضاحية الجنوبية	7	6,3
باقي جبل لبنان	4	3,6
الشمال	1	0,9
الجنوب	81	73
البقاع	4	3,6
المجموع	111	100

- بالنسبة للبندين 4 و5، نلاحظ أن 73% من العينة تسكن واقامتها حسب الهوية في مناطق خارج بيروت وجبل لبنان، وهذه هي وجهة البحث حول التنمية في المناطق.

2 - المحور الأول لأسئلة الاستبيان: حول دور البلديات في التنمية المناطقية:

هذا المحور يتألف من 7 أسئلة ركزت على الترابط ما بين اللامركزية الادارية المتمثلة بالبلديات والتنمية في المناطق، وكانت النتائج:

جدول رقم (16)

نتائج الاستطلاع حول البلديات واللامركزية الادارية

السؤال	غير موافق بشدة	غير موافق	لا اجابة	موافق	موافق بشدة
اللامركزية الادارية تدعم دور البلديات في التنمية	% 2,7	%7,1	% 10,6	% 36,3	% 43,4
اللامركزية الادارية تساهم في الاستقرار الاجتماعي والسياسي	% 0,9	% 9,7	% 16,8	% 46	% 25,7
تطوير الاداء البلدي هو أساس التنمية في المناطق	% 2,7	% 3,5	% 42,5	% 49,6	% 0,9
اساس التنمية الاقتصادية في لبنان تعتمد على التنمية في المناطق	----	% 8,8	% 7,1	% 46,9	% 37,2
لا امكانية في لبنان لتطبيق مبدأ التنمية المحلية	% 17,7	% 31,9	% 19,5	% 21,2	% 9,7
اللامركزية أساس التنمية المناطقية	% 2,7	% 11,5	% 14,2	% 45,1	% 24,8
التنمية المناطقية تساهم في زيادة تفكك المجتمع اللبناني	% 19,5	% 46	% 10,6	% 11,5	% 12,4

- نلاحظ من الجدول أعلاه موافقة شبه كاملة على دور اللامركزية الادارية المتمثلة بالبلديات في دعم التنمية والاستقرار الاجتماعي والاقتصادي خاصة في المناطق.

3 - المحور الثاني حول الادارة المحلية والتنمية:

تم التركيز في أسئلة هذا المحور حول دور الادارة المحلية (من خلال البلديات) في عملية التنمية المناطقية والمشاركة في القرار السياسي والاقتصادي على المستوى الوطني. وكانت النتائج كالتالي:

جدول رقم (17)

نتائج الاستطلاع حول الادارة المحلية والتنمية

السؤال	غير موافق بشدة	غير موافق	لا اجابة	موافق	موافق بشدة
الادارة المحلية ضرورة للتنمية	----	---	% 0,9	% 53,6	% 44,6
الادارة المحلية تساعد على تلبية حاجات المجتمعات المحلية	% 0,9	% 3,6	---	% 58,9	% 36,6
الادارة المحلية تدفع باتجاه المشاركة بالقرار الاقتصادي	% 8	---	% 15,2	% 57,1	19,6
الادارة المحلية تساعد على المشاركة في القرار الاقتصادي	% 1,8	% 17,9	% 14,3	% 47,3	% 18,8
الادارة المحلية تساهم في دفع الحكم الصالح والمساءلة	% 0,9	% 14,3	% 11,6	% 46,4	% 26,8
الانماء المتوازن لا يتحقق الا بتفعيل الحكم المحلي	% 0,9	% 17	% 8	% 35,7	% 38,4
مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية لا تتم الا عبر دعم الحكم المحلي.	% 2,7	% 22,3	% 10,7	% 39,3	% 25
تشكل البلديات عصب الادارة المحلية	% 2,7	% 6,3	% 2,7	% 40,2	% 48,2

- أظهرت النتائج اعلاه، شبه اجماع على ضرورة دعم البلديات من ضمن مفهوم تطوير الادارات المحلية بهدف تنمية المناطق واشراكها في القرارالسياسي والاقتصادي على المستوى الوطني.

4 - المحور الثالث حول معوقات العمل البلدي

هدفت أسئلة هذا المحور، إلى الاطلاع على معوقات العمل البلدي التنموي، من خلال الآراء الصادرة عن العينة، وكانت خلاصة الاجابات كالتالي:

جدول رقم (18)

نتائج الاستطلاع حول معوقات العمل البلدي

السؤال	غير موافق بشدة	غير موافق	لا اجابة	موافق	موافق بشدة
فعالية النظام البلدي تعتمد على تحديث النظامين المالي والاداري	---	% 5,5	% 7,3	% 50	% 37,3
تحديث النظام المالي يساعد البلديات على تنشيط الاقتصاد المحلي	---	% 5,5	% 1,8	%52,7	% 40
العلاقات الاجتماعية تعيق العمل البلدي	% 12,7	% 37,3	% 4,5	% 23,6	% 21,8
المركزية الادارية والمالية تمنع تطوير الاداء البلدي	% 5,5	% 25,5	% 19,1	% 31,8	% 18,2
آلية البلديات تساهم في انتاج بلديات غير فعالة	% 4,5	% 25,5	% 6,4	% 35,5	% 27,3
تكوين المجالس البلدية يشجع على الفساد والسرقة في الاداء البلدي	% 18,2	% 30	%10,9	% 25,5	% 14,5

مشكلة البلديات تكمن في عدم اعتماد التخطيط المالي	% 4,5	% 9,1	%15,5	%39,1	%30,9
عدم الجباية في المناطق هي أساس المشكلة المالية في البلديات	%3,6	%14,5	%11,8	%35,5	%34,5
لا تنفذ البلديات المهام المنوطة بها بموجب القوانين	%1,8	%17,3	%16,4	%40,9	%23,6
الوعي المجتمعي يساعد على تنشيط العمل البلدي	%0,9	%4,5	%10	%31,8	%51,8
المجالس البلدية هو السلطة التنفيذية	%6,4	%15,5	%16,4	%34,5	%25,5
رئيس البلدية هو السلطة التنفيذية	%4,5	%22,7	%21,8	%28,2	%22,7
النظام البلدي يعيق تنفيذ المهام والخدمات المنوطة بالبلدية	%5,5	%22,7	%18,2	%34,5	%19,1
النظام البلدي لا يسمح بالتطوير والتحديث	% 23,6	% 40,9	% 12,7	% 11,8	% 9,1
القوانين اللبنانية تعيق تطوير آداء ونشاط البلديات	% 9,1	% 33,6	% 15,5	% 25,5	% 16,4

نلاحظ أن معوقات العمل البلدي، بناءا على ما تقدم أعلاه، تكمن في الأمور التالية:

- إن الأنظمة المالية والادارية التي تخضع لها البلديات تشكل عائقا أمام تطوير العمل البلدي. اذ أن الوصاية الادارية التي تمارس من قبل القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية على عمل البلديات قد تحول دون قيام هذه الأخيرة بمشاريع انتاجية.
- يوجد اختلاف في الاراء حول دور القوانين والتشريعات والعلاقات الاجتماعية والمركزية الادارية والمالية في عملية تطوير الأداء البلدي.
- توافق أكثري على أن عدم اعتماد مبدأ التخطيط المالي وتدني الجباية

وعدم قيام البلديات بالمهام المنوطة بها بموجب القوانين والأنظمة المرعية، تشكل معوقا دون تطور العمل البلدي.

- تضارب في السلطات التنفيذية ما بين المجلس البلدي ورئيسه، مما يشكل اعاقة للنشاط البلدي.
- غياب التوافق حول آلية انتخاب البلديات وتبعيتها وتأثير كل هذه العوامل على الفساد في العمل البلدي.
- ان النقص في جباية الموارد المالية للبلديات يعود لأسباب تتعلق بالأوضاع الاجتماعية للمكلفين هذا من جهة، ولأسباب انتخابية من جهة أخرى.

5 - المحور الرابع حول العوامل المساعدة للعمل البلدي وللتنمية المناطقية:

ركزت أسئلة الاستبيان لهذا المحور على معرفة رأي العينة بالاجراءات الوجب اتخاذها لدعم التنمية في المناطق، وكانت الاجابات كالتالي:

جدول رقم (19)

نتائج الاستطلاع حول العوامل المساعدة للعمل البلدي والتنمية المناطقية

السؤال	غير موافق بشدة	غير موافق	لا اجابة	موافق	موافق بشدة
للمؤسسات الصغيرة دور أساسي في التنمية الاقتصادية	% 0,9	% 2,7	% 4,4	% 54	% 37,2
يمكن للادارات المحلية أن تدعم نشاط المؤسسات الصغيرة	% 1,8	% 4,4	% 5,3	% 48,7	% 39,9
اساس المشكلة المالية في البلديات ضعف مساهمة السلطة المركزية	% 0,9	% 11,5	% 11,5	% 53,1	% 23

السياسات المالية في لبنان تعيق التنمية المناطقية	% 7,1	%11,5	% 11,5	% 38,9	% 30,1
السياسات النقدية تساهم في زيادة المشكلات المالية للبلديات	% 1,8	% 16,8	% 18,6	% 40,7	% 22,1
دعم البلديات ماليا يساهم في تنمية المؤسسات الصغيرة في المناطق	----	% 8,8	% 8,8	% 52,2	% 30,1
الانتاج المنزلي يساهم في التنمية المناطقية	% 1,8	% 16,8	% 21,2	% 43,4	% 16,8
مشاريع البنية التحتية تساعد على التنمية المحلية	% 1,8	% 3,5	% 3,5	% 47,8	% 43,4
اعتماد رسوم خاصة اضافية للبلديات يساهم في دعم المشاريع البلدية	% 8	% 11,5	% 14,2	% 42,5	% 23,9

من خلال جدول الاجابات للمحور الرابع، يمكن إيجاز أهم المقترحات بما يلي:

- دعم المؤسسات الصغيرة في المناطق لدفع عملية التنمية المناطقية، وذلك من خلال دعم البلديات ماليا وتطوير مفهوم الادارات المحلية.
- تغيير جوهري في السياسات المالية للسلطة المركزية، بما يتواءم مع متطلبات التنمية في المناطق، كل ذلك من ضمن استراتيجية اقتصادية تأخذ بعين الاعتبار لحاجات التنمية في المناطق كأولوية.
- تغيير في السياسات المالية والسياسات النقدية وخاصة بما يتعلق بالبلديات، وعلى سبيل المثال اعتماد رسوم خاصة اضافية لدعم المشاريع البلدية، على أن تكون مرجعية القرار، في الادارات المحلية وليس على مستوى السلطة المركزية.
- دعم البلديات لانجاز مشاريع البنية التحتية، كأولوية للبدء في عملية التنمية المناطقية.

ثانياً: المقابلات مع رؤساء وأعضاء المجالس البلدية

تبعا لمقابلات مع رؤساء وأعضاء مجلس لعشرين بلدية، تم تحديد العديد من المشاكل التي تواجهها البلديات وتعيق تنفيذ المهام المنوطة بها، ومنها:

1 - على صعيد القيادة البلدية:

تتألف القيادة البلدية من الرئيس الذي يمثل السلطة التنفيذية والمجلس البلدي الذي يمثل السلطة التقريرية.إلا أن هذه العلاقة بين السلطتين يشوبها أحيانا بعض الالتباس كما لاحظنا من خلال المقابلات مع رؤساء البلديات.

أ - العلاقات الادارية في المجالس البلدية:

من جهة، يعتقد بعض الرؤساء أن رئيس البلدية محكوم من الأعلى والأدنى منه سلطة وليس لديه الحرية الكافية للتصرف، فهو من خلال تنفيذ المهام البلدية عليه أن يحصل على الموافقة من أجهزة السلطة المركزية، أما إذا كان عملاً ضمن سلطته، فهو عليه أن يحصل على الموافقة من الأعضاء، فإذا امتنع بعض الأعضاء عن التوقيع فان العمل يتوقف.

أما بالنسبة لدور أعضاء المجلس البلدي وعملهم مع الرئيسه، فكانت الاجابات على نوعين، منهم من قيّم تجربته بالايجابية، والبعض الآخر ركّز على وجود عدد من البلديات تعاني من مشاكل داخل المجلس تؤدي إلى حصول استقالات وهذا ما لمسناه في اكثر من بلدية. هذا من ناحية العلاقة التي تربط الرئيس بالمجلس البلدي. أما بالنسبة لمواصفات القيادة البلدية، فإننا نورد في هذا المجال نقطتين وردتا تكراراً من القيمين على العمل البلدي لدى سؤالهم عن تقييم تجربتهم كروؤساء بلديات، ذكر الكثير منهم أنها تجربة جديدة لهم وإنهم لا يملكون الخبرة الكافية في العمل البلدي.

والملاحظة الأبرز على صعيد عدم قيام المجالس البلدية بدورها التنموي المحلي، فهذا يعود لسببين: الأول، وهو عدم الانسجام بين أعضاء المجلس البلدي، والثاني، يكمن في عملية اختيار الأعضاء، اذ أن الانتخاب يتم بناءا على تبعية عائلية أو حزبية مذهبية ضيقة، ما يؤدي إلى اختيار مجالس بلدية لا تفقه شيئا في العمل البلدي، أو القانوني أو التنموي...

ب - العلاقة مع اجهزة الدولة المركزية:

ان تشعب سلطات الرقابة على البلديات وكثرتها قد قيدا عمل البلديات، لان الصلاحيات الواسعة المعطاة للبلديات تبدو عديمة الجدوى ومسلوبة من الجانب الاخر بكثرة القيود الصارمة والرقابة اللصيقة على عمل البلديات من قبل اجهزة الدولة المركزية.

اجمعت العديد من البلديات على ان سلطة الوصاية الادارية الممثلة (بوزارة الداخلية والمحافظ والقائمقام) تبالغ في بعض الاحيان بتطبيق الوصاية عليها، حيث نرى ان موظفاً في الادراة المركزية ذو صلاحيات محدودة لاتخاذ القرار يملك سلطة الحلول محل البلديات. الامر الذي يؤدي إلى التشدد في المركزية واعطاء صورة شكلية فارغة المحتوى عن اللامركزية الادارية لأن القيود الرقابية وتحديد صلاحيات المجالس البلدية وربط قراراتها بموافقة موظفي السلطة المركزية هو مبدأ فيه الكثير من الاجحاف بحق هيئات منتخبة من الشعب، واذا كان لا بد من ربط البلديات بالسلطة المركزية فيجب ان يكون ذلك بالرقابة اللاحقة وليس المسبقة وجعلها غير معيقة لعملية التنمية المحلية ولمبادراتها الذاتية والحفاظ على هذه الاستقلالية الادارية طالما انها لا تمس وحدة البلد او القضايا المصيرية.

ت - المشاكل المالية:

معظم البلديات هي بلديات صغيرة وعائداتها قليلة، الأمر الذي يؤدي إلى ضعفها وعدم قدرتها على القيام بأية مشاريع خدماتية، وعدد كبير منها ينفق كل ايراداته على الرواتب والأجور والتعويضات، أما في البلديات المتوسطة والكبيرة فهناك مشكلة تحصيل حصة هذه البلديات من الصندوق البلدي المستقل.

ان بعض البلديات غير قادرة على الإنفاق بالرغم من توفر بعض الإمكانات المالية، وذلك بسبب غياب الجهاز البلدي من أعضاء وموظفين قادرين على التخطيط لمشاريع خدماتية وإنمائية والقيام بها. حيث تعمل معظم البلديات على تدوير أموالها من سنة إلى أخرى الامر الذي يكبر ميزانيتها ولكنه لا يعكس حقيقة حجمها وإيراداتها وإمكاناتها.

ج - المؤسسة البلدية:

يواجه اليوم القيّمون على العمل البلدي تحدي النهوض بالبلدية إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على تقديم الخدمات بسرعة وكفاءة والقادرة على التخطيط، ويتطلب هذا التحدي وجود جهاز إداري ذي خبرة وكفاءة يعتمد في عمله على التقنيات الحديثة كالمكننة والمعلومات، هذه التقنيات تساعد على تبسيط وتسريع الإجراءاتكما تساعد البلدية على الإلمام بالواقع الديموغرافي والاجتماعي والثقافي والبيئي والاقتصادي للنطاق البلدي وتسهل عملية التخطيط للمستقبل.

د - مشاكل جهاز الموظفين والعمال:

تختلف البلديات في تقييم واقع جهازها البشري من حيث العدد والكفاءة والحاجة إلى التوظيف وإلى تحديث الملاك البلدي بالنسبة لعدد الموظفين، إلا إننا لاحظنا أن بعض البلديات تعتبر أن نقص الموظفين هو عائق أساسي أمام عملها، أما البلديات الأخرى فبعضها يعتقد أن عدد

الموظفين كاف للقيام بالمهام البلدية الأساسية والبعض الآخر لديه نقص في الموظفين، لكنهم يعتقدون أن هذا ليس عائقاً أساسيا.

على صعيد آخر، يلاحظ أن البلديات في لبنان بدأت تعي ضرورة تحسين أداء الجهاز البشري وذلك من خلال تحديث الملاك البلدي وتدريب وتأهيل موظفيه. لان المشكلة ليست في العدد فقط بل بالكفاءة والتخصص، بالاضافة إلى ضرورة تحديث الكادر الإداري، لانه بالرغم من خبرة الموظفين الموجودين، إلا أنهم يحتاجون إلى تأهيل أو استبدال اوتحديث الملاك الوظيفي.

وتعاني أغلب البلديات من الملاك القديم الذي وضع عام 1962. فهي اليوم بحاجة إلى تحديث هذا الملاك. لانه إذا اضطرت البلدية مثلاً إلى توظيف موظف كمبيوتر فانه يوظف كشرطي لأن هناك سهولة اكبر أن تأخذ البلدية شرطي على أن تأخذ موظف كمبيوتر ليس مسجلاً في ملاك البلدية.من هنا ضرورة وضع هيكلية جديدة للملاك الوظيفي لإدخال إدارات جديدة إلى الملاك البلدي تتضمن دوائر إدارية، مالية، صحية، معلوماتية.

يظهر مما سبق أن النقص في عدد الموظفين يشكل مشكلة أساسية لبعض البلديات وخاصة الكبيرة منها. ويزيد من حدة هذه المشكلة عدم إمكانية التوظيف، وعدم إمكانية تحديث الملاك البلدي بإضافة وظائف تلبية لحاجات جديدة. أن الجسم البلدي يتضمن موظفين قدماء بحاجة إلى تدريب وتأهيل، في ظل هذا الواقع، تلجأ البلديات أحيانا إلى طرق ومخارج كاستخدام الأجراء والتكليف أو التوظيف تحت تسميات أخرى لتلبي حاجتها الماسة لبعض الكفاءات، ويقوم أعضاء المجلس البلدي أحياناً ببعض المهام الإدارية لسد النقص الحاصل في عدد الموظفين، وهذا ما حصل في احدى البلديات حيث أسندت وظيفة المحاسبة لأحد أعضاء المجلس البلدي.

هـ - النقص في الإحصاءات:

إن ممارسة المهام البلدية بشقيها الإنمائي والخدماتي تتطلب معرفة إحصائية لواقع النطاق البلدي الديمغرافي والاجتماعي والاقتصادي، فالمعطيات الإحصائية تساعد المجلس البلدي على اتخاذ قرارات تتناسب مع حاجات المواطنين كما أنها تساعد في عملية التخطيط على المدى البعيد. نلاحظ أن بعض البلديات بدأت خوض تجارب في مجال المعلومات الإحصائية وإن بنسب ووسائل مختلفة، حيث قامت إحدى البلديات باجراء مسح شامل بهدف تحديد القاعدة الضريبية وتحديد الحاجات الملحة.ولهذه الغاية كان هناك إحصاء في سبيل هدف مادي سعى إلى مسح الوحدات السكنية والمحال التجارية وأسماء أصحاب المهن الحرة ومكان سكنهم وعناوينهم، إلى جانب لوحات الإعلانات وتحديد جميع المشاعات والطرقات الرئيسية والفرعية والداخلية والزراعية وتسجيل الإنشاءات غير المستعملة، كما تم وضع خريطة شبكة الصرف الصحي وخريطة شبكة الهاتف وعدد الأغطية وخريطة لشبكة مياه الشفة وأنظمة وأمكنة أجهزة الإغلاق والتحويل وتحديد شبكة توزيع الكهرباء وعدد المصابيح وعدد المحولات الكهربائية.

كذلك قامت بلدية اخرى بعملية الإحصاء في سبيل هدف اجتماعي سعى إلى إجراء مسح يتناول عدد الأطباء والمهندسين والمحامين وجميع المهن والاختصاصات والأندية والجمعيات والمدارس الرسمية والمدرسين فيها والطلاب المتوقفين عن الدراسة والعاطلين عن العمل والمزارعين والمستوصفات والفقراء المحتاجين والمرضى المزمنين والأشخاص المشبوهين والمطلوبين للعدالة. ويستخلص رئيس البلدية أن هذه التجربة أظهرت لهم الفارق بين توقعاتهم قبل الإحصاء والحقيقة التي أظهرها المسح. وقد ساعدت هذه المعلومات البلدية على لمس حاجات السكان وأوضاعهم المعيشية.

و - غياب التخطيط البلدي:

تعد عملية التخطيط من الوظائف الادراية الاساسية والعضوية، حيث تتعلق بمهام الدولة ونشاطاتها، وبعملية التنمية الشاملة. وقد نمت وتطورت هذه الوظيفة مع نمو وتطور مهام الدولة وبالتناسب معها واصبحت من الوظائف الاستراتيجية بفعل تدخل الدولة في شتى القطاعات والمجالات. لكن ما يلاحظ أن معظم البلديات ما زالت تعمل وتخطط على المدى القصير، وقد يكون السبب الكم الهائل من المهام والمسؤوليات التي كان عليها تنفيذها منذ استلامها المسؤولية، أوان المشاريع القصيرة المدى توفر مردوداً انتخابياً اكبر للمسؤولين، أو لافتقارها القدرة التقنية لصياغة استراتيجيات مستقبلية.

في ظل هذا الواقع لغياب التخطيط وقيام العمران الفوضوي يبدو من الضروري ان يعاد الاعتبار إلى موضوع عمل الادارات المحلية بنظرة شمولية تأخذ في الحسبان أهمية تطبيق اللامركزية الادارية على مستوياتها المختلفة التي نص عليها اتفاق الطائف، وهذا يتطلب اعادة النظر بالتقسيم الاداري بما يتلائم مع حاجات المواطنين للتواصل في مناطقهم ومع السلطة المركزية مما يساعد المناطق الادراية على القيام بواجباتها في تأمين التمثيل الصحيح والخدمات والمشاريع الانمائية.

ز - العلاقات داخل الاتحادات البلدية:

في سبيل تسهيل وتسريع انجاز المهام المنوطة بالبلديات، وخاصة في القرى والبلدات في مناطق الأطراف، حيث بعض القرى ذات الأحجام الصغيرة لا تستطيع أن تنجز المهام الموكلة اليها، وخاصة على صعيد البنى التحتية، تم انشاء اتحادات بلدية في مناطق مختلفة، وبين قرى وبلدات ذات تجاور جغرافي (اتحاد بلديات منطقة صور على سبيل المثال لا الحصر).

ولكن بدلا من أن تقوم هذه الاتحادات بدورها التنموي والخدماتي، استخدمت كوسيلة اضافية، لتكريس وتشديد التبعية السياسية لقوى الأمر الواقع، السياسية المذهبية.

وفي هذا الاطار نورد **مقترحات قدمت من احدى البلديات لأتحاد البلديات التابعة له**، (نعتذر عن ذكر اسم البلدية مقدمةالاقتراحات واسم اتحاد البلديات بناءا لطلب رئيس البلدية المعني)، ولم تلق أي تجاوب، وكانت تحمل العنوان التالي: "**الرؤى العملية الممكنة من أجل تحقيق تنمية حقيقية، والاستفادة من الامكانات المتاحة**" وتضمنت المقترحات التالية:

- أن العلاقة بين البلديات، ليست علاقة تسلسلية، أعلى وأدنى، انما هي علاقة أفقية مما يساعد كل بلدية على أن تلعب دورا حقيقيا في الاتحاد.
- إن كل بلدية هي أدرى بمصالحها التنموية في نطاقها البلدي ضمن مفهوم "اللامركزية الادارية" واعتبار البلدية سلطة محلية.
- في غياب الرؤية الشاملة لعملية التنمية، فإن هذا يؤدي إلى أن كل بلدية تفكر في نطاقها الضيق، مما يفقد التخطيط البلدي نظرته الشمولية، باعتبار البلدية الواحدة كجزء من كل، بينما واقع الحال فإن البلديات تعمل على اساس أنها الكل وليس الجزء (الهيمنة)
- ان ما تسعى اليه كل بلدية من خلال الاتحاد، هو الحصول على مساعدة خاصة لتنفيذ مشروع ما، لارضاء الناخبين، وسكان منطقة النطاق البلدي دون مراعاة أولويات التنمية الشاملة في المنطقة.
- يفتقر العمل في الاتحاد إلى الرؤية الشمولية للمنطقة وذلك لضعف الدور المؤسساتي وغياب لجان التخطيط ودراسة الأولويات.
- ضياع المقدرات المالية في نشاطات ومصارفات ثانوية بغياب التخطيط والمشاريع الانمائية.

من خلال هذه الملاحظات ندرك أن اتحاد بلديات لا يستطيع أن

يحقق أية عملية تنموية فعلية في المنطقة ويقتصر دوره على وجود شكلي من شأنه أن يؤدي إلى ضياع المقدرات المادية دون جدوى، وعليه نقترح الآتي:

- اعادة صياغة هيكلية الاتحاد صياغة جديدة تتلاءم مع المتطلبات الحديثة للادارة والتنظيم والقيام بالخطوات التالية:

- تأسيس اللجان المتخصصة في كافة المجالات التربوية، الصحية، البيئية والتخطيطية، على أن تضم هذه اللجان عناصر لها القدرة على اعداد الدراسات والاستعانة بأصحاب الرأي والاختصاص في كل مجال من أجل اعداد المشاريع والدراسات اللازمة.
- تشكيل مكتب هندسي استشاري وبالتنسيق مع التنظيم المدني لدراسات كافة المشاريع التي تقوم بها البلديات، وتقديم المشورة للبلديات عند اعداد المشاريع الخاصة بها.
- الطلب من البلديات تقديم اقتراحات ودراسات سنوية عن المشاريع التي ترغب بانشائها ذات الطابع العام، على أن تقوم اللجنة المختصة من الاتحاد بدراسة كل المشاريع وتقديم المقترحات والتعديلات اللازمة.
- على الاتحاد، ومن خلال لجنة الهندسة والدراسات اعداد مخطط عام للقضاء بعد أخذ اقتراحات وتوصيات البلديات ومناقشتها بشكل جدي لتكون جميع الأشغال والمشاريع منسجمة مع التطور العام لعملية التنمية وذلك بهدف رفع مستوى التخطيط من الارتجال إلى مستوى التفكير التنموي من مستوى بلدة إلى مستوى منطقة في كافة المجالات وعلى هذه الدراسات أن تراعى الأمور التالية:

أ - مبدأ التنمية الشاملة للمناطق التي تقع في اطار الاتحاد وان لا تكون المشاريع التنموية في خدمة منطقة دون أخرى.

ب - تقسيم القضاء على أساس تخصيص علمي في ايجاد البنى

التحتية للانشطة الاقتصادية التي تشهد فيها عملية التنميةفي كل جزء من القضاء: مناطق سياحية، صناعية، زراعية...

ج - اشراك اكبر عدد ممكن من أصحاب الرأي والتخصص ومؤسسات المجتمع المدني والأخذ بعين الاعتبار آراء البلديات وما تقدمه من مشاريع واقتراحات للتنمية في كل مجال وهذا ما يستوجب عقد مؤتمرات للبحث والمناقشة ةتدوين المقترحات وقبول المشاريع من أجل الدراسة.

د - إدراك الأهمية البيئية لكل مشروع بحيث تكون البيئة هي المسألة الجوهرية التي يجب أن تراعى في كافة المجالات.

- إنشاء مناطق صناعية جديدة والعمل على ابعاد المناطق الصناعية الحالية عن مداخل المدن، ونقلها إلى مناطق أبعد بحيث تساهم هذه المواقع الجديدة بخلق توازن اقتصادي بين مختلف المناطق، ومنع الزحف نحو المدن، وخلق فرص عمل في الأطراف.
- اعادة درس المخططات التوجيهية لاعادة توزيع مناطق البناء بما يراعي وجود مساحات خضراء، واراض زراعية واحياء المناطق الأبعد عن المركز.
- الطلب إلى البلديات انشاء محميات طبيعية وتحريش الاملاك العامة من أجل الحفاظ على البيئة ومناطق طبيعية...
- إن الاتحاد يجب أن يكون معني بموضوع المقالع والكسارات والحياة البحرية، واماكن اقامة مكبات النفايات، من أجل منع التضارب في الرؤية العامة لمصلحة القضاء ومصلحة كل بلدية أو مصالح الأشخاص...
- أن يضع الاتحاد من ضمن مهامه ما يلي:

أ - تطوير الخدمات الصحية والعمل على انشاء مستشفى حكومي عالي التجهيز..

ب - انشاء وتطوير جهاز الدفاع المدني...

ج - دعم التعليم الرسمي، وحماية المدرسة الرسمية، وتطوير التعليم المهني والتقني...

د - العمل على استقدام فروع جامعية وخاصة للجامعة اللبنانية...

هـ - العمل على ايجاد نقل مشترك، لتخفيف الأعباء على المواطن...

و - وضع خطة لحماية الأملاك العامة وتشجيرها ومنع التعديات الجديدة، واسترجاع الأملاك المصادرة، من أجل استخدامها في عملية التنمية.....

يستدل من المقترحات الآنفة الذكر، واقع عدم التجاوب معها، بين البلديات واتحاد البلديات (أقلها درسها ومناقشتها)، ويوضح هشاشة الدور العملي والحالي للبلديات، اذ أن هذه المقترحات تدل على النواقص والتقصير في المهام المنفذة من قبل البلديات، كما يمكن اعتبارها نموذج يجب اعتماده لاشراك البلديات في عملية التنمية المحلية.

2 - على صعيد إدارة الموارد البلدية:

لقد أجمعت آراء أعضاء المجالس البلدية، الذين تم اجراء مقابلات معهم، علو وجود تباينات واختلافات ما بين البلديات لجهة أوضاعها المالية، ولجهةمدى كفاية مواردها المالية للقيام بالمهام البلدية المتاحة لها. حيث توجد بلديات ترى أن العائق الأساسي أمام عملها هو عائق مالي، وما يفسر الاختلاف في تقييم الواقع المالي للبلديات بحجم البلدية، اذ أن البلديات الكبيرة تعاني أكثرمن البلديات الصغيرة بسبب حجم الخدمات والمشاريع الواجب تنفيذها إلى نسبة لعدد موظفيها، وقد يرتبط أيضاًبنوع المشاريع التي تقوم بها أو تنوي البلدية القيامبها. إن موارد البلدية قد تكون كافية لتنفيذ أعمال الصيانة والبني التحتية إلا أنها لا تكفي لتنفيذ خطط مستقبلية أو مشاريع إنمائية.اضافة إلى ذلك يرى غالبية أعضاء المجالس البلدية، أن مشكلة البلديات المالية تكمن في عدم القدرة على تحصيل

وارداتها من المصدرين الأساسين: مخصصات الصندوق البلدي المستقل والتي تعتبر المورد الأساس للبلديات، (مع وجود خلل في آلية توزيع حصص البلديات من هذا الصندوق)، والرسوم المباشرة التي تجبيها البلدية من المواطنين أفرادا ومؤسسات، فهي ما زالت تشكل نسبة ضئيلة من مجموع الموارد البلدية، حيث يوجد العديد من العوامل التي تساهم في تقليص نسبة الرسوم المباشرة من إجمالي الموارد البلدية.

اضافة إلى ما تقدم، أبدى أعضاء المجالس البلدية، ملاحظات عديدة على إدارة أموال الصندوق البلدي المستقل، وتوزيع حصص البلديات. حيثأشاروا إلى تعمد الحكومات ومنذ عام 1998 إلى توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل لعدة سنوات وليس لكل سنة على حدة، وذلك على الرغم من أن القانون قد نص على ضرورة توزيع هذه الأموال في شهر أيلول من كل عام، وذلك بموجب مرسوم يصدر لهذه الغاية، كما فرض قانون الضريبة على القيمة المضافة، على المؤسسات العامة والمصالح المستقلة دفع عائدات البلديات المعنية تلقائيا كل ثلاثة أشهر.

كما شددوا على عدم وجود دقة وتوازن في توزيع حصص البلديات سنوياًوهذا ما يعرقل صياغة الموازنة البلدية، فعندما لا تعلم البلدية ما هي حصتها بدقة من الصندوق البلدي ومتى ستحول لها هذه الأموال، لا تستطيع إعداد الموازنة على نحو واقعي، وتكون موازنتها تقديرية وبعيدة كل البعد عن الواقع العملي والعلمي، بحيث لا تستطيع اعتماد مبدأ التخطيط ويصبح تنفيذ المشاريع يتم بطريقة عشوائية وليس تبعا للحاجات الإنمائية.

ومن العوامل الأخرى التي تعيق زيادة الموارد البلدية، عدم اعطاءفوائد على أموال البلديات، وإلغاء براءة الذمة عن بعض المعاملات، حيث ادى ذلك إلى تقليص الموارد البلدية، إذ أن هذه الوثيقة تفرض على المواطن دفع رسومه للبلدية، وتؤمن لهذه الأخيرة مورداً إضافيا منتظماً.

الفقرة الثانية

السياسات المالية والتنمية المناطقية في لبنان

يمكن ايجاز نتائج السياسات المالية المعتمدة في لبنان، بما يلي:

أولاً: تراجع موقع لبنان التنافسي على المستوى العالمي:

ان ترتيب لبنان في الدرجة 89 من اصل 139 بلدا شملها تقرير التنافسية، اضافة إلى ترتيبه المتاخر في العناصر الاساسية للتنافسية، يعني مما يعنيه، ما يلي:

- تخلف لبنان في مجال اقتصاد المعرفة، الذي يحلل الواقع، وعدم وجود سياسات تساعد على زيادة القيمة المضافة.
- عدم وجود سياسات، تهدف إلى رفع مستوى الإنتاجية للدولة، وبالتالي تحقيق مستوى من الاستقرار، مع تحديد اليات النمو على المديين المتوسط والطويل. (تبعا لتعريف المنتدى الاقتصادي العالمي).
- عدم توافر القدرة على توليد مداخيل مرتفعة من عوامل إنتاج، بالإضافة إلى عدم تواجد مستويات عمالة مستدامة لعوامل الإنتاج، مما يؤدي إلى عدم القدرة على مواجهة المنافسة الدولية. (تبعا لتعريف منظمة التنمية والتعاون).
- عدم قدرة لبنان على تحسين مستوى المعيشة بصفة مستدامة للمواطنين، وعدم القدرة على توفير مستوى عال من العمل والترابط الاجتماعي. (تبعا لتعريف الاتحاد الاوروبي).

بناءاً على هذا المعطى نلاحظ سوء توزيع وتوجيه مقدرات لبنان من قبل الحكومات المتعاقبة، وخاصة على صعيد الإنفاق الحكومي على مختلف القطاعات الاقتصادية، وعدم ارتباط هذا التوزيع بمنهجية واضحة نابعة من رؤية اقتصادية مبنية على التخطيط المالي والاقتصادي، كل ما

نلحظه هو محاولة للجم العجز في الموازنة عبر الحد من تزايد النفقات العامة، بدلا من رسم سياسات اقتصادية تعتمد على تشجيع الاستثمار لزيادة موارد الخزينة (من خلال القيمة المضافة وخلق تدفقات مالية جديدة) ان هذه التمطية في التعاطي الضرائبي فقط مع مسألة العجز في الموازنة، أدى إلى الى اسقاط لمفاهيم التنمية بمختلف اوجهها، وعلى وجه التحديد، تنمية المناطق من منظور ادخال المناطق الريفية في الدورة الاقتصادية، مما يؤدي:

- الى تنمية الزراعة والصناعات الزراعية، واستتباعا السياحة وقطاع الخدمات المالية (مصارف، صيرفة، شركات تأمين...)
- وقف الهجرة (الداخلية والخارجية)، وتشجيع البقاء في القرى، مما يفف من الضغط السكاني على المدن الرئيسية،
- لجم التزايد الهائل في معدلات البطالة، وخاصة لدى الشباب اللبناني.

ثانياً: زيادة معدلات البطالة

إن زيادة الدين العام لم يترافق مع خطط اقتصادية تنموية (مناطقية خاصة) ما ادى إلى ارتفاع الدين العام نسبة إلى الناتج المحلي الاجمالي، وزيادة في معدلات البطالة (خاصة بين الشباب) وفي المناطق خارج بيروت وضواحيها (على وجه الخصوص). وهذا ما لاحظناه من خلال دراسة احصائية وميدانية حول البطالة في السوق اللبناني، توصلت إلى أن أزمة البطالة في لبنان هي أزمة بنيوية، ولم تنتج فقط عن الأزمة المالية لعامي 2008-2009، وهذا يظهر جلياً من خلال آراء عينة الدراسة والتي كانت كالتالي:

السؤال	غير موافق بشدة	غير موافق	لا اجابة	موافق	موافق بشدة
أزمة البطالة في لبنان نتاج للأزمة المالية العالمية	%10,9	%58,7	% 15,2	%13	%2,2
البطالة في لبنان نتيجة الازمات الداخلية	%2,2	%2,2	%4,3	%34,8	%56,5
الأزمات السياسية الداخلية ساهمت في ارتفاع حجم البطالة في لبنان	---	---	---	%47,8	%52,2
تعتمد الدولة اللبنانية المعالجات الضرائبية للازمات الاقتصادية	%6,5	%15,2	% 6,5	%52,2	%19,6
البطالة الداخلية نتاج عدم وجود سياسات اقتصادية	-----	% 2,2	% 2,2	%26,1	% 69,6
التبعية السياسية الطائفية والمذهبية ساهمت في زيادة معدلات البطالة	%4,3	% 6,5	% 13	% 37	% 39,1
عدم وجود معالجات اقتصادية ساهم في ارتفاع حجم البطالة	%4,3	----	% 4,3	%34,8	%56,5
زيادة الضرائب يساهم في ارتفاع معدلات البطالة	% 2,2	%17,4	% 8,7	%54,3	%17,4
كلفة اليد العاملة اللبنانية تؤثر سلبا على مشكلة البطالة	----	% 6,5	%2,2	% 63	% 28,3
منافسة العمالة الاجنبية تزيد من مشكلة البطالة	----	% 6,5	% 4,3	% 37	%52,2
العمالة الوافدة تلبي احتياجات الاقتصاد اللبناني	% 2,2	%39,1	% 13	% 37	% 8,7
مشاكل تمويل المؤسسات المتوسطة والصغيرة تساهم في زيادة حجم البطالة	-----	% 6,5	% 8,7	%52,5	% 32,6

عدم اعتماد سياسة دعم واضحة تساعد على زيادة حجم العاطلين عن العمل	----	% 2,2	% 6,5	%43,5	%47,8
اعتماد النظام الريعي يؤدي إلى ضرب المؤسسات الانتاجية	%2,2	% 4,3	%32,6	%19,6	%41,3
الهجرة الداخلية من أهم مسببات البطالة	-----	%19,6	% 6,5	% 50	%23,9
البطالة الداخلية ناتجة عن ازمات القطاع الزراعي	% 4,6	%32,6	%6,5	%41,3	%15,2
العمالة الوافدة ساهمت في زيادة حجم البطالة	----	%8,7	% 2,2	%32,6	%56,5

المصدر: ناجي جمال، البطالة كنتاج للأزمة المالية العالمية -حالة السوق اللبناني- دار المنهل، بيروت 2013

أما من ناحية أرقام البطالة، فانه يصعب تحديد نسب البطالة في لبنان، إلا أنها تبقى محسوسة وملموسة، فالكثير من الشباب اللبناني بات لديه مهنة البحث عن وظيفة، وخصوصاً لدى متخرجي الجامعات والمعاهد. وتبعاً للدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر عام 2007 والتي نشرت عام 2009 أظهرت أن نسبة العاملين من عمر 15 عاماً وما فوق تبلغ 39,5% من إجمالي عدد السكان المقيمين في لبنان من الفئة العمرية نفسها، وتبعا لتعريف منظمة العمل الدولية فقد بلغ عدد القوى العاملة الاجمالية نحو 1229000 فردا يمثلون مجموع العاملين والعاطلين عن العمل، منهم 15% نسبة العاطلين عن العمل (تبعا للخبير الاقتصادي لويس حبيقة والتي يقدرها تقديرا بهذه النسبة نظراً لفقدان السوق اللبنانية للاحصائيات الجدية)، إلا أن الدكتور ميشال عبس الباحث في الاقتصاد الاجتماعي فيقدر نسبة البطالة في لبنان بحوالي ال 20%، اما بالنسبة لمنظمة العمل الدولية، فانها تقدر هذه النسبة ب 25% من مكونات المجتمع اللبناني والمتوقع ان ترتفع اكثر اذا اضفنا المصروفين من العمل

في بعض دول الخليج العربي. والملفت للنظر أن نسبة البطالة تصل إلى 50% في صفوف الشباب المقبلين إلى سوق العمل (وذلك تبعا لتقرير صادر عن وزارة العمل 2011)، وهذا ما يدفع الشباب اللبناني إلى الهجرة. وتبعاً للدكتور نجيب عيسى(1) (القوى العاملة وسياسة العمالة، المركز اللبناني للدراسات)، فإنه يشدد عل تملك البطالة جوانب عديدة منها الجانب الكمي المتعلق بمعدل البطالة السافرة، والجانب النوعي المتعلق بخصائص العاطلين عن العمل، كما يؤكد على على وجود اشكال اخرى للبطالة، كالبطالة المقنعة والعمالة الناقصة. أما بالنسبة لحجم البطالة فيعتبر أن نسب البطالة وصلت إلى 30%، أو بمعنى أخر هناك عاطل عن العمل من اثنين، خسر وظيفته لأسباب اقتصادية، ووهو التعبير المستخدم لتغطية حالة اقفال المؤسسات أو صرف العمال بداعي تقليص النفقات.

وتبعاً لدراسة اجريت عام 2004 من قبل منظمة العمل الدولية ومؤسسة البحوث والاستشارات (وممولة من الوكالة الكندية للتنمية الدولية)، تحت عنوان "استعراض وتقييم سوق العمل في لبنان"، وخلصت إلى النتائج التالية:

- اجمالي عدد السكان النشطين في لبنان بلغ 1,2 مليون نسمة، بمعدل عام قدره 44%، 68% للذكور و20% للاناث، مستنتجة ان نسبة البطالة كانت في حدود 7,9%.
- 50,7% من اليد العاملة اللبنانية تعمل في قطاع الخدمات، و20% في القطاع التجاري. يقابل ذلك انخفاض في الوظائف على مستوى قطاعي الزراعة والصناعة، في مقابل تنامي العمالة في قطاعي الخدمات والتجارة.
- يتميز العرض على العمل بارتفاع حصة التخصصات العلمية بين طلاب الجامعات، بالترفق مع اطار جغرافي واسع لسوق العمل من وجهة نظر الباحث عن العمل. حيث من مميزات سوق العمل اللبناني، ان اليد

العاملة اللبنانية لا يتم استيعابها في السوق المحلي فقط، وانما تصدر إلى بلدان المنطقة (الخليج) وغيرها من دول الاستقطاب للمهاجرين اللبنانيين.

- تشكل جودة التعليم مشكلة تحتاج لمعالجة لاسيما في مرحلتي التعليم الاساسي والتقني
- يتميز الطلب على العمل بالحصة الكبيرة التي تستاثر بها المؤسسات الصغيرة والصغيرة جدا المحدودة امكانيات النمو والتي تستوعبها ايضا نشاطات تجارية بسيطة غير قابلة للنمو والتطوير
- تكمن الثغرة ما بين العرض والطلب في الكمية والهيكلية على حد سواء، والناجمة اساسا عن عدم التطابق ما بين عرض اليد العاملة المتعلمة، وبنية اقتصادية غير متطورة تتكون اساسا من المؤسسات الصغيرة والصغيرة جدا (91%)، ومن الشركات التي توظف 4 عمال أو ما دون، وتتميز بالعمليات البسيطة المتكررة، وقلة الاندماج العمودي أو ما يسمى التكامل الراسي. وهذا يعني أن لبنان وبدلاً من تصدير السلع والخدمات المتخصصة، فإنه يقوم بتصدير اليد العاملة المتخصصة والتي تولد عائدات قليلة لاقتصاده، إضافة إلى التحويلات الخاصة للبنانيين.
- تعتبر مختلف مصادر المعلومات حول الطلب على العمالة والعرض، جزئية، نظرا لغياب أليات تنسيق جمع المعلومات وتحليلها.
- لا تزال العمالة غير الرسمية شائعة في سوق العمل، اذ تقدر مؤسسة الدراسات والبحوث ان 40% من العاملين غير مسجلين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- يتسم سوق العمل في لبنان بالهوة الكبيرة ما بين الجنسين وحجم مشاركتهم في القوى العاملة.

أما في العام 2009، وتبعا لدراسة استقصائية لادارة الاحصاء المركزي، فان معدل البطالة في لبنان كان 6,4% (10,4 للاناث و5%

للذكور)، وذكرت الدراسة أن مستويات البطالة كانت كالتالي:

جدول رقم (20): توزع البطالة تبعا للعمر

العمر	نسبة البطالة
بين 15 و19 سنة	% 19,8
بين 20 و24 سنة	% 15,6
بين 25 و29 سنة	% 8,8
بين 30 و34 سنة	% 7,4
بين 35 و39 سنة	% 3,1
بين 40 و49 سنة	% 3,3
بين 50 و59 سنة	اقل من 2 %

وأظهر المسح أن نسب البطالة تختلف تبعاً لمستوى التعليم، وكانت كالتالي:

جدول رقم (21): توزع البطالة تبعا لمستوى التعليم

مستوى التعليم	نسبة البطالة
الشهادة الجامعية	% 8,8
التعليم الثانوي	% 7,7
المستوى المتوسط	% 5,2
التعليم الابتدائي	% 4,6
الاميين	% 4,4

من هذا الجدول نلاحظ أن نسب البطالة ترتفع مع ارتفاع المستوى التعليمي للافراد. اما بالنسبة لتوزيع نسب البطالة تبعا للمنطقة الجغرافية، فكانت كما يلي:

جدول رقم (22): توزع البطالة تبعا للمنطقة

المنطقة	نسبة البطالة
بيروت	% 8,1
ضواحي بيروت	% 6,6
بقية جبل لبنان	% 5,1
عكار والمنية-الضنية	% 7
باقي الشمال	% 8,2
بعلبك-الهرمل	% 4
باقي البقاع	% 6
محافظة الجنوب	% 5
محافظة النبطية	% 6

وفي العام 2011 أظهرت دراسة اعدها البنك الدولي بالتعاون مع وزارة العمل في لبنان، أن نصف القوى العاملة اللبنانية عاطلة عن العمل، أو تعمل في السوق الموازية (غير النظامية)، وأن معدلات البطالة الأعلى هي ضمن فئة خريجي الجامعات، وهذا يعني أنه كلما تعلم الفرد في لبنان تعرض أكثر للبطالة أو للهجرة، كحل لمواجهة البطالة. وبمعنى أخر أن الطلب على العمالة يتركز في أعمال لا تحتاج إلى مهارات عالية اوتعليم، حيث أكدت النتائج أن 47,8% من القوى العاملة تتركز في خدمات ذات قيمة انتاجية متدنية (بيع بالجملة، صيانة الات، النقل والتخزين، خدمات الإقامة والأكل، نشاطات عقارية...) وغير ماهرة، فيما 9,4% يعملون في أعمال ذات قيمة إنتاجية مرتفعة (المعلوماتية، التامين، القطاع المالي...).

وقد أكدت نتائج هذه الدراسة أن العمالة في السوق الموازية هي غير ماهرة، وتتركز في الإنشاءات والزراعة والصناعة، إذ هناك 63% من العمال الزراعيين غير مصرح عنهم، و55% من عمال الصناعة و76% من عمال البناء و49% من العاملين في القطاعات ذات القيمة الإنتاجية

المرتفعة. وأضافت الدراسة إلى أن عدد فرص العمل المطلوبة سنوياً خلال العشر سنوات القادمة هو 19000 وظيفة، من أجل استيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل، أي أن على الاقتصاد خلق 5 اضعاف ما يخلقه حالياً من فرص عمل والبلغ 3400 فرصة عمل.

ثالثاً: انخفاض حاد في الموارد المالية للبلديات

على الرغم من الكم الهائل للتشريعات التي سنتها الدولة اللبنانية لصالح اداراتها اللامركزية (البلديات) والذي يجعل من هذه الأخيرة، في حالة حصولها على ماهو منصوص لحسابها من تلك الرسوم والعلاوات، بمثابة قوى تنموية حقيقية قادرة على انجاز الكثير على مستوى التنمية المحلية. لكن نرى أن الموارد البلدية في القانون شيء وفي الواقع التطبيقي شيء آخر.

فبدلا من أن تلتزم الحكومات المتعاقبة العمل بروحية المبادئ والقوانين، لجهة تعزيز موارد البلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات اللازمة[1] نلاحظ انها أظهرت تراجعاً مستمراً في أدائها، ليس في عدم تعزيز الموارد البلدية وحسب، وإنما أيضاً في تحويل قسم كبير منها لصالح مؤسسات ومصالح عامة وخاصة كثيرة أخرى. وهذا ما أدى إلى واقع مالي مزري تعيشه اغلب البلديات، حيث شهدت تراجعاً كبيراً في مداخيلها المالية، وهذه الموارد المالية هي الشرط الحاسم لقيام البلديات بدورها التنموي المطلوب. مما يعني انعدام أي دور تنموي في ظل انعدام الموارد المالية المستقلة.

والمشكلة الأساسية هنا تكمن في المفارقة بين الحجم النظري للتقديرات وفقاً للتشريعات القانونية والحجم ألتحصيلي لهذه التقديرات في

(1) محمد مراد، بلديات لبنان، الطبعة الاولى، دار المواسم، بيروت، ص228.

الواقع التطبيقي، وقد وصل الامر إلى درجة أن مايمكن تحصيله سنويا من الرسوم والعلاوات البلدية لا يتعدى نسبة تتراوح بين 25% - 30% من إجمالي الواردات المقدرة في النصوص القانونية[1].

وفي جانب آخر، فأن الخلل القائم بين الإدارة البلدية المحلية والإدارة المركزية في عدم الإطلاع على المعلومات المتعلقة بالصندوق البلدي المستقل وكيفية توزيعها وخاصة فيما يتعلق بالأموال المخصصة للمشاريع الإنمائية أو الأموال المستحقة للبلديات في المصالح المستقلة والمؤسسات العامة كشركات الكهرباء والهاتف، وعدم حصول البلديات على حصصها ضمن المهل الزمنية المنصوص عليها في القانون ترك اثرًا سلبيًا على أعمال المجالس البلدية وساهم في الحدّ بقوة من مواردها. من هنا ضرورة معالجة هذا الخلل، لأن عملية تنظيم العلاقة المتعلقة بأموال البلديات تطبيقًا للقانون يساهم في إعطاء البلديات القدرة على وضع مشاريع قابلة للتحقيق وتدفع عملية التنمية المحلية، اما ضعف الموارد والإمكانات المالية البلدية تجعل العمل التنموي ضرباً من المستحيل.

ويمكن الاستنتاج أن تراجع موارد البلديات يتمحور حول الأمور التالية:

1 - العائدات المحلية في نطاق البلدية (أي الرسوم البلدية المباشرة):

تتأثر عملية جباية الرسوم المباشرة في المناطق بالركود الاقتصادي الذي ينعكس سلباً على قدرة المواطنين على دفع مستحقاتهم، كما ينعكس على نشاط القطاعات الاقتصادية كقطاع البناء والفنادق والمحلات التجارية في النطاق البلدي.

---

(1) سمير شعراني: "مالية البلديات " عملية تحضير الموازنة البلدية في"البلديات والإدارة المحلية " مركز الدراسات والأبحاث الشرق الأوسط المعاصر، الكتاب الأول، جلسة 9/ 11/ 1999 ص: 32.

ومن ناحية المواطنين، تضطر البلديات أحيانا إلى مراعاة أوضاعهم المعيشية فتصل معهم إلى تسويات على الرسوم المتراكمة من السنوات الماضية وقد تلجأ إلى تقسيط المتأخرات كما تتردد احيانا ولاسباب انتخابية او سياسية في عدم إلزام المكلف دفع الرسوم الجديدة المترتبة عليه. ومن ناحية أخرى، إن جمود القطاعات الاقتصادية يشكل احد العوامل التي تؤدي إلى تراجع نسبة الرسوم المباشرة، حيث أن ضعف جباية الرسوم المباشرة مرتبط بغياب وسيلة إلزام المواطن بدفع المستحقات، مع العلم انه من حق البلدية أن تحجز العقار أو أن تضع إشارة على ممتلكات المواطن. وفي غياب مسح سكاني وتجاري شامل، يصعب تحديد وتوسيع قاعدة المكلفين مما يجعل عملية الجباية غير شاملة وبالتالي يؤثر سلباً على موارد البلدية.

ان العائدات المحلية هي التي تحصل عليها البلديات مباشرة من الرسوم والعلاوات والتي تجبيها من المكلفين في نطاقها المحلي، ولماكانت هذه العائدات تتأتى بشكل أساسي من الرسوم والعلاوات والغرامات ذات العلاقة بقطاع البناء ومتفرعاته، والتي تشكل في بعض البلديات اكثرمن90%من إجمالي عائداتها المحلية، فإن تلك العائدات تأثرت بجملة من القرارات السلبية التي اتخذتها الحكومات المتعاقبة، وأبرزها:

أ - **تخفيض الرسم على القيمة التأجيرية**: بموجب قانون الموازنة العامة الرقم 490 لعام 1999 تم تخفيض الرسم على القيمة التأجيرية[1]، من 10 إلى 5% و10% للسكن ومن 11 إلى 7% لغير السكن.

ب - **حرمان البلدية من 60٪ من تسويات مخالفات البناء**: في 24 آذار 1994 صدر القانون الجديد رقم324 المتعلق بتسوية مخالفات البناء حيث نصتالمادة 18 منه على توزيع العائدات كما يلي: 40%

---

(1) سمير شعراني: " موارد البلديات.. تناقص مستمر " اللواء 8/ 1/ 2004، ص8.

للبلديات- 40% لوزارة المالية-15% لصندوق المهجرين- 5% لصندوق الإسكان[1].

ت - **إلغاء ضريبة الأملاك المبنية (3%)**: ألغى القانون الرقم 266 تاريخ 1آب 1994، ضريبة الأملاك المبنية (3%) التي كانت تجبى لحساب البلديات مباشرة داخل نطاقها، كما قضى أيضاً بتخفيض علاوة ال10% المضافة على ضريبة الأملاك العمومية[2].

ث - **إلغاء براءة الذمة البلدية**: الأمر الذي فتح مخرجاً للمواطن لكي يتباطأ أو يهمل في دفع ما عليه من مستحقات للبلدية[3] بعد أن كانت براءة الذمة التي تعطيها البلدية ترغمه على تسديد الرسوم المتوجبة عليه، مع العلم أن مثل هذا التدبير كان بمثابة الوسيلة القانونية الوحيدة أمام البلدية التي تخولها اللجوء إلى حجز أملاك المكلفين المنقولة أو غير المنقولة وبيعها في المزاد العلني.

ج - **تراجع قدرة المكلفين على دفع مستحقات البلدية من الرسوم خاصة تلك المتعلقة بقطاعي البناء والإسكان وذلك للأسباب التالية:**

- الركود الاقتصادي من جهة، والأعباء المعيشية المتزايدة على المواطنين من جهة أخرى.
- الاعتبارات الشخصية والحزبية والطائفية في بعض البلديات.

وهذا ما دفع العديد من البلديات إلى اعتماد أساليب مختلفة في التعامل مع المكلفين من اجل تسوية تساعدهم على دفع المستحقات البلدية المتراكمة أما بالتقسيط أو بالتخفيض.

2 - عائدات المؤسسات العامة والمصالح المستقلة

تتمثل هذه العائدات بشكل أساسي بعلاوة الـ 10% المفروضة على

---

(1) أنظر النص الكامل للقانون 324/ 94 في الجريدة الرسمية، العدد15 تاريخ 14/ 4/ 1994، ص455.

(2) نهاد نوفل: مالية البلديات .. " مرجع سابق، ص34.

(3) سمير شعراني: موارد البلديات ..، " اللواء 8/ 1/ 2004، ص8.

مؤسسة كهرباء لبنان ومؤسسات الهاتف والمياه. إلا أن هذه المصالح لم تلتزم بتنفيذ ما نص عليه القانون 60/ 88 لجهة تأديتها العلاوات المفروضة عليها كمستحقات للبلديات كل ثلاثة أشهر.

وقد كان لعدم الالتزام هذا نتائج سلبية انعكست على المداخيل البلدية، وأدت إلى اختلال في الموازنة، وخاصة لجهة تقدير الكتلة النقدية كاعتمادات مفتوحة والتي تضع على اساسها البلدية خطتها الإنفاقية على مدى سنة كاملة، يضاف إلى ذلك غياب الإحصاءات السكانية الرسمية الامرالذي ينعكس سلباً على توزيع حصص البلديات من عائداتها لدى مصلحة الهاتف.

3 - العائدات الحكومية(الصندوق البلدي)

أظهرت الدولة عدم التزامها بتطبيق دقيق للتشريعات والقوانين التي أصدرتها بشأن المالية البلدية فالمادة 87 من قانون البلديات 118/ 88 اعتبرت أن أموال البلديات في الصندوق البلدي المستقل أمانة لديها، كما أن المادة الثالثة من المرسوم 1917/ 79 التي أنشئ بموجبها الصندوق اوجبت على محتسبي الخزينة المركزي في وزارة المالية وفي المديرية العامة للجمارك تصفية حصص البلديات من الرسوم التي تستوفيها الدولة، وذلك في نهاية كل شهر وإيداعها في مصرف لبنان في حساب الصندوق البلدي المستقل، كمانصت المادة السابعة من المرسوم 1917/ 79 وبكل وضوح على أن يجري توزيع أموال البلديات كل سنة في مهلة أقصاها شهر أيلول من كل عام. ولكن ما يجب ملاحظته هنا هو:

- عدم التزام كل من المحتسب المركزي في وزارة المالية والمحتسب المركزي في المديرية العامة للجمارك بتصفية حصص البلديات من الرسوم في نهاية كل شهر.
- عدم التزام الحكومة بإجراء التوزيع تبعاً لما هو محدد سنوياً أي

قبل نهاية شهر أيلول، وهذا ما يظهره الجدول التالي:

جدول رقم (23)

توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل على البلديات

رقم المرسوم	قيمة المرسوم (مليار ل)	سنة العائدات	تاريخ المرسوم والتوزيع
8330	91,66	1994-1993	1996-04-30
11461	50	1995	1997-12-5
11462	53,86	1996	1997-12-5
365	190	1997	1999-3-19
2574	400	1999-1998	200-03-06
6512	100	2000	2001-10-11
9354	200	2001	2003-12-27
12213	200	2002	2004-04-05
14290	250	2003	2005-03-11
17102	200	2004	2006-06-05
425	220	2005	2007-07-07
614	290	2006	2008-10-27
2339	280	2007	2009-06-19
4608	300	2008	2010-07-13
5177	400	2009	2010-10-08
7374	468	2010	2012-01-13
10243	417	2011	2013-04-08
المجموع	4110,5		

المصدر: من اعداد الباحث، بناءا على معطيات صادرة عن الصندوق البلدي المستقل.

إن هذا الجدول يثبت وجود خلل في الية توزيع العائدات البلدية (كما أفاد أعضاء المجالس البلدية الذين تمت مقابلتهم)، لأن الأموال الموزعة على البلديات والاتحادات البلدية تبقى اقل بكثير من مستحقات البلدية الفعلية، مما يجعلها عاجزة عن القيام بمشاريع انمائية.

إضافة إلى ذلك، لا بد من التوقف عند جملة من النصوص أصدرتها الدولة وادت إلى تقليص موارد البلديات بدل من أن تعززها ومنها[1]:

1 - تخفيض الرسم على القيمة التأجيرية من 10% إلى 5% للسكن ومن 11% إلى 7% لغير السكن (قانون الموازنة العامة1999).

2 - إعفاء الطوائف المعترف بها والأشخاص المعنويين التابعين لها كالجمعيات من الرسوم البلدية (قانون رقم 210 تاريخ 26/ 5/ 2000).

3 - إعفاء الإدارات الرسمية والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة والقوى المسلحة من الرسوم البلدية حتى سنة 2010 لقاء إعفاء بعض البلديات من سلفات الخزينة التي سبق واستحصلت عليها(الموازنة العامة لسنة 1999).

4 - اقتطاع 60% من رسوم تسوية مخالفات قانون البناء بدلاً من أن تعطى هذه الرسوم بكاملها إلى البلديات المعنية.

5 - براءة الذمة التي كانت ترغم المكلفين على تسديد الرسوم المتوجبة عليهم تم إلغاؤها الأمر الذي جعل المكلفين يتأخرون ويتهربون من تسديد مستحقات البلدية، وهذا ما حرم البلديات من الرسوم والعلاوات المحلية.

6 - إعفاء المكلفين من نسب مئوية من الغرامات المفروضة عليهم بعد أن تراكمت من سنة إلى سنة بانتظار إعفائهم.

---

(1) سمير شعراني: "البلديات والإدارة المحلية"، الكتاب الأول، مرجع سابق.، ص8.

7 - تحويل غرامات مخالفات البلدية والسيرالى صناديق أخرى بعد أن كانت نسب هامة تحول إلى صناديق البلديات (القانون رقم 460 تاريخ 23 آب1995).

8 - استبدال الرسم البلدي ال10% على فواتير الهاتف والكهرباء والمياهبالضريبة على القيمة المضافة، بموجب قانون الضريبة على القيمة والمرسوم التطبيقي له رقم 7333/ 2000 والذي حرم البلديات من بعض عائداتها اذ سمح للمؤسسات العامة الاستثمارية للمياه ومؤسسة كهرباء لبنانووزارة الاتصالات أن تحسم ما تدفعه من ضريبة على القيمة المضافة قبل تسديدحاصل هذه الضريبة إلى البلدياتالمعنية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فقد فرض على البلديات دفع الضريبة على قيمة مشترياتها.

بالإضافة إلى صدور العديد من القوانين والمراسيم التي تم بموجبها اقتطاع مبالغ من عائدات البلديات من الصندوق البلدي المستقل وهي[1].

- مليون دولار أميركي لصالح مجلس الإنماء والأعمار لتنفيذ أشغال مجاري الأمطار في نطاق بعض البلديات(المرسوم رقم 6620/ 2000)
- مليار ليرة لتسديد الرسوم المدرسية (القانون رقم 385 تاريخ 14/ 12/ 2001.و7 مليارات ليرة لتغذية الصندوق المستقل للدفاع المدني.

كل هذه التدابير أدت إلى محدودية المداخيل البلدية وبالتالي إلى محدودية الدور التنموي للبلديات والدولة هنا كذلك المواطن يتحملان مسؤولية إفقار البلديات مالياً، وكذلك مسؤولية إظهارها بمظهر العاجزعن القيام بالمهام المطلوبة منها في نطاقها المحلي.

(1) سمير شعراني: "موارد البلديات... تناقص مستمر"اللواء 8/ 1/ 2004، ص8.

رابعاً: ضعف الجهاز البشري في البلديات

نص القرار الرقم 3 تاريخ 15/ 11/ 2001 على منع التوظيف والتعاقد واستخدام الأجراء الجدد في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحاد البلديات بشتى الأشكال[1]، وذلك خلال العام 2002 الافي الحالات الضرورية التي يقررها مجلس الوزراء.

كان لهذا القرار وقع سيئ على الوضع الادراي لسائر البلديات اللبنانية بحيث افقدها القدرة على تسيير شؤونها وخاصة في مجالي التحصيل والجباية لمستحقاتها المالية، وتنفيذ قرارات المجلس البلدي كون الموظفين يشكلون الجهاز التنفيذي الذي يقوده رئيس البلدية. وهذا ما أدى إلى عدم فاعلية الجهاز الاداري والمالي للبلدية وهي :

1 - ضعف الجهاز الوظيفي في سائر البلديات والاتحادات البلدية، لان العديد من البلديات يقتصرجهازها الوظيفي على موظف واحد أو موظفين على الأكثر، الأمر الذي تجد معه صعوبة بالغة في إمكانية التحقق والجباية وملاحقة التحصيل للرسوم البلدية المباشرة.

2 - عدم التزام الدولة بتنفيذ قانون البلديات لجهة إنشاء جهاز الموجه البلدي الذي يتولى مهمة توجيه البلديات إلى الوسائل الكفيلة بتطويرها ورفع مستواها وزيادة فاعليتها وتحسين تنظيمها وتبسيط الأساليب والأصول وطرق العمل المتبعة فيها.

3- إشكالية وضع الموازنة البلدية، وهذه قضية تعاني منها أكثرية بلديات لبنان، وهي مسألة ذات أهمية كبرى لما تعكسه من سياسة البلدية الإنمائية، أما الصعوبات التي تواجه وضع الموازنة البلدية لا سيما البلديات الصغيرة المتوسطة وحتى الكبيرة أيضاً فمنها[2]:

---

(1) مجلة شؤون جنوبية، السنة الأولى، العدد صفر، كانون الثاني 2002، ص8-9.

(2) سمير شعراني: "مالية البلديات- عملية تحضير الموازنة في البلدية "مركز أبحاث ودراسات حول الشرق الأوسط المعاصر، الكتاب الأول، ص36.

- عدم إلمام أكثرية الموظفين بالقضايا المالية.
- عدم وجود دائرة في جهاز البلدية متخصصة بعملية تحضير الموازنة.
- عدم وجود نصوص تنظيمية ترعى شؤون إعداد وتحضير الموازنة في البلديات.
- عدم قدرة اي دائرة بلدية إعطاء اي تقدير لنفقاتها المرتقبة للسنة التالية لعدم مسكها أية قيود حسابية لهذه الغاية يمكنها من الرجوع إليها لتقدير النفقات.
- صعوبات تقدير الواردات لغياب الإحصاءات السكانية والاقتصادية وعدم انتظام الجباية وتحصيل الرسوم من المكلفين في النطاق المحلي أو من الدولة والمؤسسات العامة.

خلاصة ما تقدم وعلى الرغم من هذه الصلاحيات المعطاة للمجالس البلدية، لم تتمكن هذه المجالس من القيام بمعظم المهام الموكلة لها، وذلك بسبب ضعف مواردها المالية، وعدم إعداد الجهاز البشري العامل فيها إعدادا جيدا، والقيود الموضوعة عليها في إطار الرقابة من قبل السلطة المركزية. فالرقابة ضرورية ولكنها إذا ما تجاوزت حدودا معينة تصبح عائقا أمام تنفيذ قرارات المجالس البلدية، وبخاصة إذا كانت الإدارة المركزية تعاني من مشكلة الروتين والبطء في عملها. كما أن تجاوز السلطة المركزية للصلاحيات المعطاة لها كسلطة رقابة على المجالس البلدية يؤثر سلبا على عمل هذه الأخيرة. من ناحية أخرى نرى أن عدم إجراء الانتخابات البلدية في مواعيدها، وتأجيلها مرارا ولفترات طويلة، أدى إلى شلل هذه المجالس وعدم تجديدها، فالمجالس البلدية التي انتخبت عام 1964 لم يجر انتخاب أعضائها مجددا سوى في العام1998. كما أن الخلافات التي تنشب أحيانا في بعض البلدات، تشل عمل المجالس البلدية فيها.

الخاتمة

إن قياس تطور المجتمعات يقاس دائما بقدرته على التطورالاقتصادي والاجتماعي، بكافة أشكالهما، والذي أصبح يعتمد على التنمية المجتمعية، بشكل رئيسي، من خلال التنمية المناطقية والتنمية البشرية المستدامة، (اضافة إلى الأشكال المتعددة من التنمية كالتنمية السياسية والتنمية الثقافية...) وهذا ما لم تلحظه أي من الحكومات اللبنانية المتعاقبة، ما عدا بعض المحاولات الخجولة والتي بمبادرة من المؤسسات الدولية، والتي كان آخرها توقيع[1] اتفاقية تعاون بين وزارة الداخلية والبلديات وبرنامج الأمم المتحدة للاسكان، تمّ تمويلها من الحكومة الإيطالية - مكتب التنمية للتعاون في لبنان بقيمة 500,000 يورو، وهدفت إلى تفعيل البناء المؤسساتي على المستويين الوطني والمحلي عبر تمكين الإدارات المحلية وبناء قدراتها كي تتمكّن من تأدية دور ريادي في تحسين الشروط الحياتية في لبنان والمساهمة في تعزيز الانماء المتوازن.

في هذا الإطار، قام المشروع بتفعيل دور "وحدة التوجيه" ضمن المديرية العامة للإدارات والمجالس البلدية وتجهيزها بالعناصر البشرية وقاعة المعلومات والمواد التدريبية، وذلك كي تتمكن من تلبية حاجات التدريب وبناء قدرات البلديات في شكل مستمر، حيث نفّذ خلال فترة سنتين بين أيلول 2009 وآب 2011. (لقد ركّزت السنة الأولى من المشروع على تقويم الحاجات التدريبية وإعداد مضمون المواد التدريبية واختبارها. إما في السنة الثانية من

---

(1) وزارة الداخلية والبلديات، المديرية العامة للادارات والمجالس البلدية، موقع الوزارة الالكتروني www.moim.gov.lb بيروت 23-6-2009.

المشروع فتمّ تعميم ورش العمل التدريبية وتنفيذها في شكل شامل).

لكن هذه المحاولات الخجولة، لم تستطع أن تساعد ولو بشكل بسيط، على تطبيق أي من مبادئ الحكم الصالح، والذي يعتبر حاليا من أهم عناصر التنمية (بكل أشكالها)، حيث نلاحظ الفساد يزداد استشراءا، بكافة مظاهره، والشفافية غائبة، ولا محاسبة ولا مساءلة... مما يؤدي إلى هروب رأس المال، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي، وتهديد السلم الاجتماعي وانتفاء مفهوم المواطنية...وهذا كله يؤدي إلى تقويض للدولة بأجهزتها ومؤسساتها، وأخطر مظاهر هذا التراجع والانهيار في الاقتصاد اللبناني، وخاصة على مستوى التنافسية العالمي، الارتفاع المخيف في الدين العام مترافقا مع تراجع حاد في نسب النمو.

تبعا لما تقدم، واستنادا إلى نتئج الدراسة الميدانية المنجزة، أجمعت الأراء على ضرورة **دعم اللامركزية الأدارية**، بهدف دعم الحكومات للتنمية في المناطق، وتطوير مفهوم الادارة المحلية عبر البلديات، من ضمن رأي عينة البحث على أن اللامركزية الادارية تدعم التنمية والاستقرار الاجتماعي ولا سيما في المناطق، واشراكها في القرارات السياسية والاقتصادية، لذا يجب اتخاذ الاجراءات والخطوات التالية:

1 - تفعيل وتطوير اتحادات البلديات من خلال اعادة صياغة هيكلية هذه الاتحادات بما يساعد، وبالتعاون مع البلديات دوراً كبيراً في تقديم وتطوير الخدمات والسياسات الإنمائية وفقاً لاربع مجالات مختلفة:

المجال الأول: تقديم الخدمات العامة: مثل الخدمات الصحية ومنها بناء المستشفيات والمستوصفات والمراكز الطبية وخلافه، وتأمين المياه للري والشرب والاستخدام المنزلي والصناعي والمجارير الصحية والمدارس والمهنيات المتخصصة والمكتبات العامة، هذا إضافة إلى الخدمات الأساسية الأخرى كالنظافة والإنارة والتشجير والحدائق العامة والطرق والأرصفة.

المجال الثاني: حماية البيئة من التلوث، حيث إن البلديات ومجالس الاقضية هي الأداة الصالحة للقيام بهذه المهمات فهي موجودة حيث يحصل التلوث، ولأهاليها مصلحة مباشرة بمنع انتشاره ومكافحته وهناك بعض المشاريع المحلية كرش المبيدات وجمع النفايات، وبعضها الآخر مناطقي كالمحارق ومطامر النفايات الصحية، وبعضها الآخر مشترك كحماية الشواطئ البحرية وتنظيفها وإقامة المحميات الطبيعية والحفاظ على الآثار والمباني التاريخية. على أن تنفيذ هذه المهام يجب أن تتم بالتنسيق مع وزارة البيئة حيث لها دور أساسي في عملية التنمية في لبنان خاصة وأننا نعتمد على قطاع السياحة كمحرك أساسي للاقتصاد الوطني.

المجال الثالث: التنظيم المدني، إن دور البلديات ومجالس الاقضية أساسي في الحفاظ على وتطوير التنظيم البلدي، من منع مخالفات البناء إلى حماية الجبال الطبيعية وشاطئ البحر إلى منع التعدي على الأملاك العامة واراضي المشاع، وهذاكله تضاعفت أهميته في الوضع الراهن وذلك من اجل إعادة ترتيب القرى والمناطق بعدما أصابها تشوه فظيع نتيجة فوضى العمران، وهذا ما لا ينفذ، بل على العكس، ان البلديات، ونتيجة للتدخلات السياسية، والاعتبارات المذهبية الطائفية، تساهم في زيادة التشويه العمراني، عبر منح رخص للمحسوبيات، والتغاضي عن التعدي على الأملاك العامة...

المجال الرابع: المشاريع الإنمائية - الإنتاجية: هذا النوع من المشاريع يتطلب مستوى أعلى من البلديات، وخصوصاً الصغيرة، وربما يكون أفضل تطبيقاً له على مستوى القضاء ويبقى أن البلديات تستطيع أن تساهم في التنفيذ وفي مراقبة التنفيذ وفي المحاسبة عن نتائج هذه المشاريع وتدفع قدما بتطويرها، ومن هذه المشاريع الإنمائية الإنشائية نذكر:

- التعاونيات على اختلاف أنواعها وخصوصاً الزراعية والإسكانية والحرفية.

* مراكز الإرشاد الزراعي ومراكز التدريب المهني والتقني.
* مشاريع سياحية وتجارية في أراضي المشاع وأملاك البلدية.
* مشاريع اقتصادية صغيرة الحجم لتشجيع ودعم صغار المنتجين.
* مشاريع البنى التحتية، لما لها من أهمية تنموية ومساعدة على توجه رأس المال نحو القرى.

ويمكن في هذا المجال التعاون مع المؤسسات الدولية والتي تعنى بدعم هكذا مشاريع (ومنها على سبيل المثال: البنك الدولي، المنظمات التابعة الأمم المتحدة، برامج الاتحاد الأوروبي...).

2 - إن عملية التحديث المالي والاداري تعتبر أحد المتطلبات الضرورية لتقوية وتدعيم دور الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية ومحددا أساسيا لتكوين الثروة، حيث أن الانظمة المالية والادارية التي تخضع لها البلديات تشكل عائقا أمام تطوير العمل البلدي، اضافة إلى التضارب في الصلاحيات ما بين رئيس وأعضاء المجلس البلدي. وفي ظل ذلك أصبحت الجماعات المحلية مطالبة بأن تسير وفق نظم حديثة تتوافق وتساير المتغيرات الأساسية التي طالت مختلف جوانب الحياة المعاصرة ومست كافة المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

3 - ضرورة دعم المؤسسات الصغيرة وخاصة في المناطق، وذلك لدفع التنمية المناطقية، وذلك من خلال دعم البلديات ماليا واداريا.

4 - تغيير جوهري في السياسات المالية للسلطة المركزية، بما يتواءم مع متطلبات التنمية في المناطق، كل ذلك من ضمن استراتيجية اقتصادية تأخذ بعين الاعتبار لحاجات التنمية في المناطق كأولوية. خاصة وأن السياسات المالية المعتمدة حتى الآن أنتجت انهيارا في مؤسسات الدولة، ونسب بطالة مرتفعة، وتضخم مخيف في حجم الدين العام مما أنتج عجزا مطردا في الموازنة العامة لتغطية كلفة خدمة هذا الدين، وعلى حساب المخصصات التنموية...

لائحة المصادر والمراجع

- المرسوم الاشتراعي 11 تاريخ 29-12-1954
- المرسوم الاشتراعي 118 تاريخ 30-6-1977.
- قانون الانتخابات البلدية تاريخ 30-10-1997.
- قوانين الموازنة العامة والموازنات الملحقة للأعوام 2001-2011.
- ابراهيم العيساوي، التنمية في عالم متغير، دار الشروق - القاهرة 2000.
- السيد حجازي المرسي، مبادئ الاقتصاد العام: النفقات والقروض المصرفية، الدار الجامعي مصر ، 2000.
- ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والسياسات المطلوبة من لبنان وسوريا، دار النهار بيروت 2001.
- ألبير داغر، أزمة بناء الدولة في لبنان. دار الطليعة، بيروت 2012.
- ايمان خزعل، الادارة الدولية للديون الخارجية، دار المحبة البيضاء- بيروت - 2001.
- أميرة عبد اللطيف مشهور، الصناعات البيئية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية، رسالة غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة 1996.
- توفيق كسبار، اقتصاد لبنان السياسي - دار النهار للنشر، بيروت 2005.
- جورج قرم، الفرصة الضائعة في الاصلاح المالي في لبنان. شركة المطبوعات للتوزيع والنشر - بيروت 2001.
- حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مركز دراسات الوحدة العربية -بيروت 2004.
- ديما صادر، تجربة العمل البلدي في لبنان، المركز اللبناني للدراسات 2001.
- رمزي زكي، الاقتصاد العربي تحت الحصار، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت 2004.
- سمير شعراني، مالية البلديات، مركز دراسات الشرق الأوسط - بيروت 1999.

- شربل نحاس، برنامج اقتصادي اجتماعي من أجل لبنان. المركز اللبناني للدراسات - بيروت 2005
- عاطف مقلد، المالية العامة: الموازنة ومصادر تمويلها 1994.
- عبد المطلب عبد الحميد، التمويل المحلي، الدار الجامعية الاسكندرية 2001.
- عبد المنعم السيد علي، دور السياسة النقدية في التنمية الاقتصادية، معهد البحوث والدراسات الاقتصادية -القاهرة 1975.
- عبدالله عطية، مخاطر العجز والدين العام على الاستقرار والحريات في لبنان، بيروت 1998
- عماد الشيخ داوود، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت 2004،
- عبد الحسين شعبان، الحكم الصالح والتنمية المستدامة، صحيفة الحوار المتمدن عدد 180 (2007) عن www.ahewar.org
- فوزت فرحات، المالية العامة، منشورات الحلبي -بيروت 2010.
- كمال حمدان، أزمة الدين العام : مخاطر وحلول ؟؟؟؟؟
- محمد زكي شافعي، التنمية الاقتصادية، الجزء الأول - دار النهضة العربية - بيروت- ؟؟؟
- محمد مراد، بلديات لبنان: جدلية التنمية والديموقراطية، دار المواسم -لبنان 2004.
- محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت 2004.
- مهدي محفوظ، علم المالية العامة، التشريع المالي والضريبي دراسة مقارنة، - بيروت 1994.
- ناجي جمال، البطالة كنتاج للأزمة المالية العالمية - حالة السوق اللبناني - دار المنهل اللبناني، بيروت 2013.
- ناجي جمال، التنافسية في لبنان. مجلة صوت الجامعة، الصادرة عن مركز البحوث والنشر في الجامعة الاسلامية في لبنان، العدد 2، 2011.
- برنامج الأمم المتحدة الانمائي، تقارير عن التنمية البشرية المستدامة في لبنان - بيروت من أعوام 1990 لغاية 1997.

- موقع وزارة الداخلية والبلديات في لبنان، المديرية العامة للادارات والمجالس البلدية.
- تقارير مصرف لبنان ووزارة المالية ومجموعة من المراسيم والقوانين...
- وزارة المالية اللبنانية، تقارير الأداء المالي للأعوام 2001-2011.
- وزارة المالية، الجمهورية اللبنانية، تقارير الدين العام الداخلي والخارجي للأعوام 2011-2001
- البيانات المالية الصادرة عن المركز الآلي لوزارة المالية، الجمهورية اللبنانية، للأعوام 2001-2011.
- المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي، 2011.
- نادر فرجاني، الحكم الصالح: رفعة العرب في صلاح الحكم في البلدان العربية، المستقبل العربي -الأعداد 23 و256 وغيرها... - سمير شعراني، موارد البلديات: تناقص مستمر، صحيفة اللواء بيروت 18-4-2004.
- الموسوعة الألكترونية - ويكيبيديا - نظريات التنمية الاقتصادية.
- Alain Saumon, La dette des tiers monde, skynet.be.
- Boyer et Poiree, Precis d'organisationet la gestion de la production, Organisation -Paris 1982.
- Jeffrey Cormichael& Dani Kaufman, Public sector Governance & the Finance sector, Washington, DC, june 2001
- Elias Gannage, Economie de l'Endettement International ???
- UNDP.Reconceptualizing Governance for sustainable human developmemt: discussion paper.

الملاحق

أ - استمارة التنمية:

الجزء الأول: معلومات عامة

1 -

العمر	ما دون 20	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70 وما فوق

-2

المستوى التعليمي	غير متعلم	ابتدائي	متوسط	ثانوي	جامعي	مهني	غير ذلك

3 -

المهنة	عامل	موظف قطاع عام	موظف قطاع خاص	مهنة حرة يدوية	مهنة حرة مكتبية	رب عمل	غير ذلك

4 –

السكن	بيروت	الضاحية الجنوبية	الضاحية الشمالية	باقي جبل لبنان	الشمال	الجنوب	البقاع

5 –

البقاع	الجنوب	الشمال	باقي جبل لبنان	الضاحية الشمالية	الضاحية الجنوبية	بيروت	مكان الاقامة حسب الهوية

الجزء الثاني: أسئلة الاستبيان:

		موافق بشدة	موافق	لا اجابة	غير موافق	غير موافق بشدة
1	الادارة المحلية ضرورة للتنمية					
2	الادارة المحلية تساعد على تلبية حاجات المجتمعات المحلية					
3	الادارة المحلية تدفع باتجاه المشاركة بالقرار الاقتصادي					
4	الادارة المحلية تساعد على المشاركة في القرار السياسي					
5	الادارة المحلية تساهم في دفع الحكم الصالح والمساءلة					
6	الانماء المتوازن لا يتحقق الا بتفعيل الحكم المحلي					
7	مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية لا تتم الا عبر دعم الحكم المحلي					

		موافق بشدة	موافق	لا اجابة	غير موافق	غير موافق بشدة
8	للمؤسسات الصغيرة دور أساسي في التنمية الاقتصادية					
9	يمكن للادارات المحلية أن تدعم نشاط المؤسسات الصغيرة					
10	البلديات تشكل عصب الادارة المحلية					
11	اللامركزية الادارية تدعم دور البلديات في التنمية					
12	اللامركزية الادارية تساهم في الاستقرار الاجتماعي والسياسي					
13	فعالية العمل البلدي تعتمد على تحديث النظامين المالي والاداري					
14	تحديث النظام المالي يساعد البلديات على تنشيط الاقتصاد المحلي					
15	النظام البلدي لا يسمح بالتطوير والتحديث					
16	القوانين اللبنانية تعيق تطوير أداء ونشاط البلديات					
17	العلاقات الاجتماعية تعيق العمل البلدي					
18	المركزية الادارية والمالية تمنع تطوير الأداء البلدي					
19	آلية الانتخابات البلدية تساهم في انتاج بلديات غير فعالة					
20	تكوين المجالس البلدية يشجع على الفساد والسرقة في الأداء البلدي					
21	مشكلة البلديات تكمن في عدم اعتماد التخطيط المالي					
22	من مظاهر سوء الاداء البلدي، عدم اعتماد المعايير العلمية عند اعداد الموازنات					
23	عدم الجباية في المناطق هي اساس المشكلة المالية في البلديات					

		موافق بشدة	موافق	لا اجابة	غير موافق	غير موافق بشدة
24	لا تنفذ البلديات المهام المنوطة بها بموجب القوانين					
25	الوعي المجتمعي يساعد على تنشيط العمل البلدي					
26	المجالس البلدية هي السلطة التنفيذية					
27	رئيس البلدية هو السلطة التنفيذية					
28	النظام البلدي يعيق تنفيذ المهام والخدمات والمنوطة بالبلديات					
29	مركزية العلاقة بين الحكومة والمجالس البلدية تعيق التنمية المحلية					
30	اساس المشكلة المالية في البلديات هي ضعف مساهمة السلطة المركزية					
31	تطوير الأداء البلدي هو اساس التنمية في المناطق					
32	اساس التنمية الاقتصادية في لبنان تعتمد على التنمية في المناطق					
33	لا امكانية في لبنان لتطبيق مبدأ االتنمية المحلية					
34	اللامركزية الادارية أساس التنمية المناطقية					
35	التنمية المناطقية تساهم في زيادة تفكك المجتمع اللبناني					
36	السياسات المالية في لبنان تعيق التنمية المناطقية					
37	السياسة النقدية تساهم في زيادة المشكلات المالية للبلديات					
38	دعم البلديات ماليا يساهم في تنمية المؤسسات الصغيرة في المناطق					
39	الانتاج المنزلي يساهم في التنمية المناطقية					

		موافق بشدة	موافق	لا اجابة	غير موافق	غير موافق بشدة
40	مشاريع البنية التحتية تساعد على التنمية المحلية					
41	اعتماد رسوم خاصة اضافية للبلديات يساهم في دعم المشاريع البلدية					

ب - نتائج الاستبيان باستخدام برنامج ال S.P.S.S.

1 - المحور الأول:

الادارة المحلية ضرورة للتنمية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	لا اجابة	1	.9	.9	.9
	موافق	60	53.6	54.1	55.0
	موافق بشدة	50	44.6	45.0	100.0
	Total	111	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
Total		112	100.0		

الادارة المحلية تساعد على تلبية حاجات المجتمعات المحلية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	4	3.6	3.6	4.5
	موافق	66	58.9	58.9	63.4
	موافق بشدة	41	36.6	36.6	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

الادارة المحلية تدفع بإتجاه المشاركة بالقرار الاقتصادي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	9	8.0	8.0	8.0
	لا اجابة	17	15.2	15.2	23.2
	موافق	64	57.1	57.1	80.4
	موافق بشدة	22	19.6	19.6	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

الادارة المحلية تساعد على المشاركة في الرقار السياسي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	20	17.9	17.9	19.6
	لا اجابة	16	14.3	14.3	33.9
	موافق	53	47.3	47.3	81.3
	موافق بشدة	21	18.8	18.8	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

الادارة المحلية تساهم في دفع الحكم الصالح والمساءلة

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	16	14.3	14.3	15.2
	لا اجابة	13	11.6	11.6	26.8
	موافق	52	46.4	46.4	73.2
	موافق بشدة	30	26.8	26.8	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

الانماء المتوازن لا يتحقق الا بتفعيل الحكم المحلي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	19	17.0	17.0	17.9
	لا اجابة	9	8.0	8.0	25.9
	موافق	40	35.7	35.7	61.6
	موافق بشدة	43	38.4	38.4	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

مشاركة المجتمع المدني في عملية التنمية لا تتم الا عبر دعم الحكم المحلي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	3	2.7	2.7	2.7
	غير موافق	25	22.3	22.3	25.0
	لا اجابة	12	10.7	10.7	35.7
	موافق	44	39.3	39.3	75.0
	موافق بشدة	28	25.0	25.0	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

البلديات تشكل عصب االدارة المحلية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	3	2.7	2.7	2.7
	غير موافق	7	6.3	6.3	8.9
	لا اجابة	3	2.7	2.7	11.6
	موافق	45	40.2	40.2	51.8
	موافق بشدة	54	48.2	48.2	100.0
	Total	112	100.0	100.0	

ب - المحور الثاني:

اللامركزية الادارية تدعم دور البلديات في التنمية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	3	2.7	2.7	2.7
	غير موافق	8	7.1	7.1	9.7
	لا اجابة	12	10.6	10.6	20.4
	موافق	41	36.3	36.3	56.6
	موافق بشدة	49	43.4	43.4	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

اللامركزية الادارية تساهم في الاستقرار الاجتماعي والسياسي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	11	9.7	9.8	10.7
	لا اجابة	19	16.8	17.0	27.7
	موافق	52	46.0	46.4	74.1
	موافق بشدة	29	25.7	25.9	100.0
	Total	112	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	113	100.0		

تطوير الاداء البلدي هو اساس التنمية في المناطق

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	3	2.7	2.7	2.7
	لا اجابة	4	3.5	3.6	6.3
	موافق	48	42.5	42.9	49.1
	موافق بشدة	56	49.6	50.0	99.1
	43	1	.9	.9	100.0
	Total	112	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	113	100.0		

اساس التنمية الاقتصادية في لبنان تعتمد على التنمية في المناطق

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	10	8.8	8.8	8.8
	لا اجابة	8	7.1	7.1	15.9
	موافق	53	46.9	46.9	62.8
	موافق بشدة	42	37.2	37.2	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

لا امكانية في لبنان لتطبيق مبدأ التنمية المحلية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	20	17.7	17.7	17.7
	غير موافق	36	31.9	31.9	49.6
	لا اجابة	22	19.5	19.5	69.0
	موافق	24	21.2	21.2	90.3
	موافق بشدة	11	9.7	9.7	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

اللامركزية اساس التنمية المناطقية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	3	2.7	2.7	2.7
	غير موافق	13	11.5	11.7	14.4
	لا اجابة	16	14.2	14.4	28.8
	موافق	51	45.1	45.9	74.8
	موافق بشدة	28	24.8	25.2	100.0
	Total	111	98.2	100.0	
Missing	System	2	1.8		
	Total	113	100.0		

التنمية المناطقية تساهم في زيادة تفكك المجتمع اللبناني

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	22	19.5	19.5	19.5
	غير موافق	52	46.0	46.0	65.5
	لا اجابة	12	10.6	10.6	76.1
	موافق	13	11.5	11.5	87.6
	موافق بشدة	14	12.4	12.4	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

ج - المحور الثالث:

فعالية العمل البلدي تعتمد على تحديث النظامين المالي والاداري

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	6	5.5	5.5	5.5
	لا اجابة	8	7.3	7.3	12.7
	موافق	55	50.0	50.0	62.7
	موافق بشدة	41	37.3	37.3	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

تحديث النظام المالي يساعد البلديات على تنشيط الاقتصاد المحلي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	6	5.5	5.5	5.5
	لا اجابة	2	1.8	1.8	7.3
	موافق	58	52.7	52.7	60.0
	موافق بشدة	44	40.0	40.0	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

النظام البلدي لا يسمح بلاتطوير والتحديث

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	26	23.6	24.1	24.1
	غير موافق	45	40.9	41.7	65.7
	لا اجابة	14	12.7	13.0	78.7
	موافق	13	11.8	12.0	90.7
	موافق بشدة	10	9.1	9.3	100.0
	Total	108	98.2	100.0	
Missing	System	2	1.8		
	Total	110	100.0		

القوانين اللبنانية تعيق تطوير اداء ونشاط البلديات

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	10	9.1	9.1	9.1
	غير موافق	37	33.6	33.6	42.7
	لا اجابة	17	15.5	15.5	58.2
	موافق	28	25.5	25.5	83.6
	موافق بشدة	18	16.4	16.4	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

العلاقات الاجتماعية تعيق العمل البلدي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	14	12.7	12.7	12.7
	غير موافق	41	37.3	37.3	50.0
	لا اجابة	5	4.5	4.5	54.5
	موافق	26	23.6	23.6	78.2
	موافق بشدة	24	21.8	21.8	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

المركزية اللادارية والمالية تمنع تطوير الاداء البلدي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	6	5.5	5.5	5.5
	غير موافق	28	25.5	25.5	30.9
	لا اجابة	21	19.1	19.1	50.0
	موافق	35	31.8	31.8	81.8
	موافق بشدة	20	18.2	18.2	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

الية البلديات تساهم في انتاج بلديات غير فعالة

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	5	4.5	4.6	4.6
	غير موافق	28	25.5	25.7	30.3
	لا اجابة	7	6.4	6.4	36.7
	موافق	39	35.5	35.8	72.5
	موافق بشدة	30	27.3	27.5	100.0
	Total	109	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	110	100.0		

تكوين المجالس البلدية يشجع على الفساد والسرقة في الاداء البلدي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	20	18.2	18.2	18.2
	غير موافق	33	30.0	30.0	48.2
	لا اجابة	12	10.9	10.9	59.1
	موافق	28	25.5	25.5	84.5
	موافق بشدة	16	14.5	14.5	99.1
	33	1	.9	.9	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

مشكلة البلديات تكمن في عدم اعتماد التخطيط المالي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	5	4.5	4.5	4.5
	غير موافق	10	9.1	9.1	13.6
	لا اجابة	17	15.5	15.5	29.1
	موافق	43	39.1	39.1	68.2
	موافق بشدة	34	30.9	30.9	99.1
	24	1	.9	.9	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

عدم الجباية في المناطق هي اساس المشكلة المالية في البلديات

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	4	3.6	3.6	3.6
	غير موافق	16	14.5	14.5	18.2
	لا اجابة	13	11.8	11.8	30.0
	موافق	39	35.5	35.5	65.5
	موافق بشدة	38	34.5	34.5	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

لا تنفذ البلديات المهام المنوطة بها بموجب القوانين

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	19	17.3	17.3	19.1
	لا اجابة	18	16.4	16.4	35.5
	موافق	45	40.9	40.9	76.4
	موافق بشدة	26	23.6	23.6	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

الوعي المجامعي يساعد على تنشيط العمل البلدي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	5	4.5	4.6	5.5
	لا اجابة	11	10.0	10.1	15.6
	موافق	35	31.8	32.1	47.7
	موافق بشدة	57	51.8	52.3	100.0
	Total	109	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	110	100.0		

المجالس البلدية هو السلطة التنفيذية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	7	6.4	6.5	6.5
	غير موافق	17	15.5	15.7	22.2
	لا اجابة	18	16.4	16.7	38.9
	موافق	38	34.5	35.2	74.1
	موافق بشدة	28	25.5	25.9	100.0
	Total	108	98.2	100.0	
Missing	System	2	1.8		
	Total	110	100.0		

رئيس البلدية هو السلطة التنفيذية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	5	4.5	4.5	4.5
	غير موافق	25	22.7	22.7	27.3
	لا اجابة	24	21.8	21.8	49.1
	موافق	31	28.2	28.2	77.3
	موافق بشدة	25	22.7	22.7	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

النظام البلدي يعيق تنفيذ المهام والخدمات المنوطة بالبلديات

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	6	5.5	5.5	5.5
	غير موافق	25	22.7	22.7	28.2
	لا اجابة	20	18.2	18.2	46.4
	موافق	38	34.5	34.5	80.9
	موافق بشدة	21	19.1	19.1	100.0
	Total	110	100.0	100.0	

د - المحور الرابع:

للمؤسسات الصغيرة دور اساسي في التنمية الاقتصادية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	3	2.7	2.7	3.6
	لا اجابة	5	4.4	4.5	8.0
	موافق	61	54.0	54.5	62.5
	موافق بشدة	42	37.2	37.5	100.0
	Total	112	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	113	100.0		

يمكن للادارات المحلية ان تدعم نشاط المؤسسات الصغيرة

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	5	4.4	4.5	6.3
	لا اجابة	6	5.3	5.4	11.6
	موافق	55	48.7	49.1	60.7
	موافق بشدة	44	38.9	39.3	100.0
	Total	112	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	113	100.0		

اساس المشكلة المالية في البلديات ضعف مساهمة السلطة المركزية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	1	.9	.9	.9
	غير موافق	13	11.5	11.5	12.4
	لا اجابة	13	11.5	11.5	23.9
	موافق	60	53.1	53.1	77.0
	موافق بشدة	26	23.0	23.0	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

السياسات المالية في لبنان تعيق التنمية المناطقية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	8	7.1	7.1	7.1
	غير موافق	13	11.5	11.6	18.8
	لا اجابة	13	11.5	11.6	30.4
	موافق	44	38.9	39.3	69.6
	موافق بشدة	34	30.1	30.4	100.0
	Total	112	99.1	100.0	
Missing	System	1	.9		
	Total	113	100.0		

السياسة النقدية تساهم في زيادة المشكلات المالية للبلديات

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	19	16.8	16.8	18.6
	لا اجابة	21	18.6	18.6	37.2
	موافق	46	40.7	40.7	77.9
	موافق بشدة	25	22.1	22.1	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

دعم البلديات مالياً يساهم في تنمية المؤسسات الصغيرة في المناطق

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق	10	8.8	8.8	8.8
	لا اجابة	10	8.8	8.8	17.7
	موافق	59	52.2	52.2	69.9
	موافق بشدة	34	30.1	30.1	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

الانتاج المنزلي يساهم في التنمية المناطقية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	19	16.8	16.8	18.6
	لا اجابة	24	21.2	21.2	39.8
	موافق	49	43.4	43.4	83.2
	موافق بشدة	19	16.8	16.8	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

مشاريع البنية التحتية تساعد على التنمية المحلية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	2	1.8	1.8	1.8
	غير موافق	4	3.5	3.5	5.3
	لا اجابة	4	3.5	3.5	8.8
	موافق	54	47.8	47.8	56.6
	موافق بشدة	49	43.4	43.4	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

اعتماد رسوم خاصة اضافية للبلديات يساهم في دعم المشاريع البلدية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير موافق بشدة	9	8.0	8.0	8.0
	غير موافق	13	11.5	11.5	19.5
	لا اجابة	16	14.2	14.2	33.6
	موافق	48	42.5	42.5	76.1
	موافق بشدة	27	23.9	23.9	100.0
	Total	113	100.0	100.0	

هـ - المعلومات الشخصية عن عينة الاستبيان:

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	under 20	13	11.7	11.7	11.7
	20-29	39	35.1	35.1	46.8
	30-39	8	7.2	7.2	54.1
	40-49	21	18.9	18.9	73.0
	50-59	23	20.7	20.7	93.7
	60-69	6	5.4	5.4	99.1
	up to 70	1	.9	.9	100.0
	Total	111	100.0	100.0	

المستوى العلمي

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	غير متعلم	1	.9	.9	.9
	ابتدائي	4	3.6	3.6	4.5
	متوسط	13	11.7	11.7	16.2
	ثانوي	13	11.7	11.7	27.9
	جامعي	75	67.6	67.6	95.5
	مهني	2	1.8	1.8	97.3
	غير ذلك	3	2.7	2.7	100.0
	Total	111	100.0	100.0	

المهنة

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	عامل	1	.9	.9	.9
	موظف قطاع عام	21	18.9	19.3	20.2
	موظف قطاع خاص	20	18.0	18.3	38.5
	مهنة حرة يدوية	7	6.3	6.4	45.0
	مهنة حرة مكتبية	4	3.6	3.7	48.6
	رب عمل	10	9.0	9.2	57.8
	غير ذلك	46	41.4	42.2	100.0
	Total	109	98.2	100.0	
Missing	System	2	1.8		
	Total	111	100.0		

السكن

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	بيروت	6	5.4	5.4	5.4
	الضاحية الجنوبية	15	13.5	13.5	18.9
	الضاحية الشمالية	1	.9	.9	19.8
	باقي جبل لبنان	8	7.2	7.2	27.0
	الجنوب	81	73.0	73.0	100.0
	Total	111	100.0	100.0	

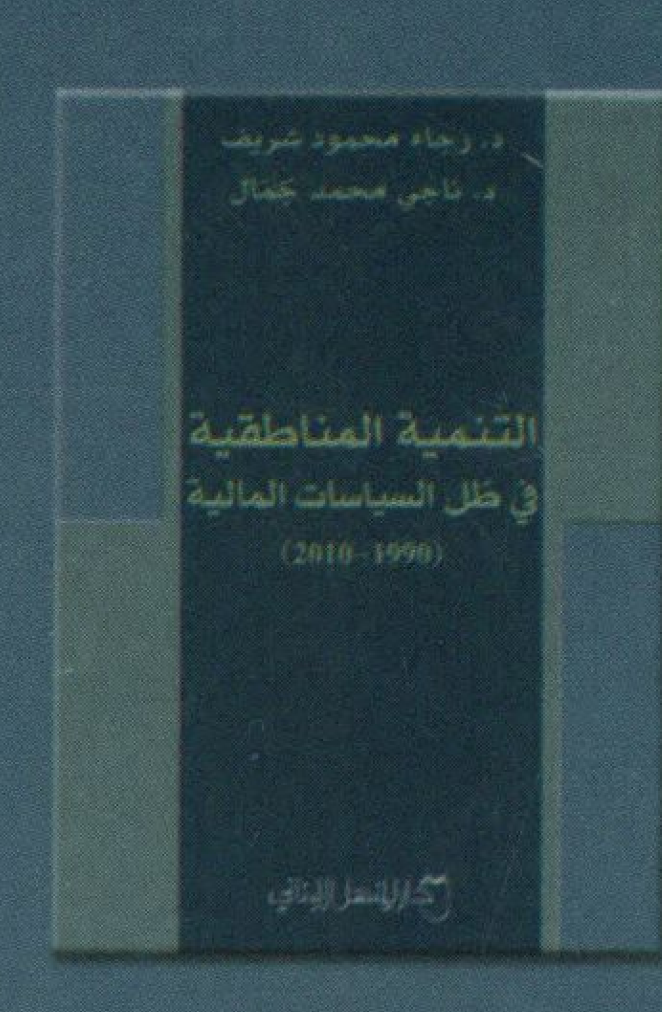
مكان الاقامة حسب الهوية

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	بيروت	14	12.6	12.6	12.6
	الضاحية الجنوبية	7	6.3	6.3	18.9
	باقي جبل لبنان	4	3.6	3.6	22.5
	الشمال	1	.9	.9	23.4
	الجنوب	81	73.0	73.0	96.4
	البقاع	4	3.6	3.6	100.0
	Total	111	100.0	100.0	

الفهرس

القسم الثالث

اللامركزية الادارية الاقليمية والتنمية المناطقية



ترتبط التنميه في مجتمع ما بعوامل عدة أهمها عامل التمويل إضافة إلى الأساليب والأجهزة المعتمدة بوجه عام والدور الذي يمكن أن تلعبه الإدارة السليمه للقطاعين العام والخاص للاضطلاع بهذه العملية وبوجه خاص وتحديد الإمكانيات لتغير الأوضاع والسياسات القائمة لتتمكن من التكيُّف مع الأوضاع المطلوبة لتنمية المجتمع مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية كل قطاع اقتصادي والدور الذي يلعبه في عملية التنمية الاقتصادية والتي تتركز بشكل أساسي على عمليات التمويل المتعددة.

يُشكل الإطار الذي تتناوله التنمية العنصر الأساسي لتحقيق الأهداف المنشودة أساساً فيها، إضافة إلى الآليات المُتبعة والعلاقة الأساسية بين السياسة المالية الموضوعة والقطاعات التي تطالها السياسة المذكورة.

يهدف هذا الكتاب إلى عرض اشكاليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في لبنان، وذلك من خلال إبراز العلاقة ما بين السياسات المالية التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة، والتي هدفت إلى مركزة التنمية في العاصمة ومحيطها، وأهملت تنمية المناطق (الجنوب، البقاع والشمال...).

وسنحاول فيه، طرح البدائل على صعيد السياسات المالية المفترض اعتمادها بما يساهم في حل مجموع المشاكل التي يعاني منها المجتمع اللبناني وخاصة على الصعيد التنموي في المناطق اللبنانية، وطرح نمط علاقة تكاملية ما بين السياسات المالية المفترض اعتمادها، وتنمية المناطق عبر دعم دور البلديات التنموي، ودعم مؤسسات المجتمع المدني اضافة إلى تطوير انشطة المؤسسات الصغيرة في هذه المناطق؛ ويهدف أيضاً إلى إظهار إشكاليات العلاقة بشكلَيها المُباشر وغير المُباشر الثلاثية الأبعاد.




ISBN 978-9953-557-90-8
9789953557908